Crna Gora
Agencija za sprječavanje korupcije

IZVJEŠTAJ O DONOŠENJU PLANOVA INTEGRITETA U 2016. GODINI

Podgorica, mart 2017. godine

Sadržaj

Uvod 4
Pojmovnik 8
Statistika i grafički prikaz glavnih informacija o donijetim planovima integriteta 10
Statistika rizika i mjera u planovima integriteta 19
I. Pravosuđe 24
1. Sudstvo 25
2. Tužilaštvo 31
II. Oblast socijalne i dječje zaštite 38
III. Javne ustanove, javna preduzeća i druga privredna društva čiji je osnivač i većinski vlasnik opština, Prijestonica ili Glavni grad 45
1. Javna komunalno-stambena preduzeća 48
2. Lokalni javni emiteri 51
3. Vodovod i kanalizacija 54
4. Parking servisi 57
5. Sportsko-rekreativni centri i sportski objekti 58
6. Turističke organizacije 61
7. Ostale javne službe čiji je osnivač i većinski vlasnik jedinica lokalne samouprave 64
IV. Javne ustanove, javna preduzeća i druga privredna društva čiji je osnivač i većinski vlasnik država 67
V. Nezavisni i regulatorni organi 73
VI. Jedinice lokalne samouprave (opštine, Prijestonica, Glavni grad i gradske opštine) 77
VII. Oblast kulture 84
VIII. Državna uprava i drugi državni organi 90
1. Ministarstva i organi uprave u sastavu ministarstava 92
2. Uprave, sekretarijati, zavodi, direkcije i agencije 101
3. Generalni sekretarijati Vlade, Skupštine i Predsjednika Crne Gore 109
IX. Zdravstvo 120
1. Domovi zdravlja 121
2. Bolnice 126
3. Ostale zdravstvene institucije 133
X. Prosvjeta 144
1. Predškolske ustanove 145

2. Obrazovni centri, resurni centri i Ispitni centar 150
3. Fakulteti, više škole i domovi učenika i studenata 154
4. Srednje škole 161
5. Osnovne i muzičke škole 167

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 sprovođenja planova integriteta vrši Agencija za sprječavanje korupcije. Shodno Zakonu o sprječavanju korupcije, organi vlasti su bili u obavezi da usvoje plan integriteta do 31. marta 2016. godine i dostave ga Agenciji u roku od 15 dana od dana donošenja.

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).

Organi vlasti su dužni da plan integriteta izrade na osnovu **Pravila za izradu i sprovođenje plana integriteta** („Sl. list CG“, 78/2015) i učine ga dostupnim javnosti objavljivanjem na svojoj internet stranici ili na drugi odgovarajući način (član 75). 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. Prilikom procjene rizika i planiranja mjera u oblasti kadrovske politike i profesionalnog i etičnog postupanja, a koje se tiču prijavljivanja korupcije unutar institucije, zaštite zviždača, evidencije poklona, sponzorstava i sprječavanja sukoba interesa, potrebno je imati u vidu normativna rješenja predviđena Zakonom o sprječavanju korupcije, gdje je to primjenjivo. Takođe, u oblasti “Rukovođenje i upravljanje” posebno treba voditi računa o mjerama koje se odnose na transparentnost rada institucije, u prvom redu kroz dosljedno poštovanje Zakona o slobodnom pristupu informacijama ali i drugih zakona koji nalažu objavljivanje i dostavljanje određenih podataka (npr. Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja). Osim ključnih područja rada institucije, preporučuje se i analiza drugih radnih procesa i njihovo uvođenje u plan integriteta. Agencija je redovno objavljivala dokumenta o planovima integriteta u posebnom dijelu svoje internet stranice (www.antikorupcija.me, sekcija „Integritet“).

Na osnovu planova integriteta, Agencija je sačinila **izvještaj o donošenju planova integriteta** u organima vlasti, koji je sastavni dio godišnjeg izvještaja o radu Agencije.

Prema evidencijama Agencije, 697 organa vlasti je u obavezi je da usvoji i Agenciji dostavi plan integriteta. Do 31. decembra 2016. godine, **zakonsku obavezu donošenja plana integriteta**

ispunila su 674 organa vlasti. Ukupno je u toku godine usvojeno 665 planova integriteta, kojima su obuhvaćena 674 organa, jer je 9 organa obuhvaćeno planovima integriteta drugih organa vlasti.

Ukupan broj organa vlasti koji je odredio menadžere integriteta od 1. januara do 31. decembra 2016. godine je 669.

U cilju unapređenja planova integriteta, službenici Odsjeka za integritet i lobiranje su u 2016. godini, na zahtjev 64 organa vlasti, dali pisane i usmene preporuke na dostavljene nacrte planova integriteta. Službenici Odsjeka su u toku godine obavili više od 500 konsultacija sa organima vlasti povodom izrade planova integriteta i tumačenja odredbi Zakona o sprječavanju korupcije i Pravila za izradu i sprovođenje plana integriteta. Organizovano je i 26 radnih sastanaka sa predstavnicima organa vlasti u cilju što efikasnijeg sprovođenja zakonske obaveze donošenja planova integriteta.

Tokom 2016. godine održano je 11 obuka na temu „Nadležnosti Agencije za sprječavanje korupcije i obaveze organa vlasti u sprovođenju antikorupcijskih zakona“ (u opštinama Tivat, Budva, Kotor, Herceg Novi, Cetinje, Ulcinj, Plav, Bar, Pljevlja, Mojkovac i Nikšić) i pet obuka na temu „Razvoj planova integriteta – izrada, usvajanje, sprovođenje“, u organizaciji UZK (u Podgorici, Baru i Bijelom Polju).

Najčešće nedoumice sa kojima se susreću lica koja su zadužena za izradu i sprovođenje plana integriteta su: tumačenje i praktična primjena Pravila za izradu PI, nepoznavanje oblasti integriteta, ograničen pristup relevantnim podacima potrebnim za izradu PI, način popunjavanja obrasca PI, primjena metodologije za procjenu rizika od korupcije, prepoznavanje rizičnih oblasti i odabir mjera za podizanje nivoa integriteta i savladavanje korupcijskih i drugih rizika narušavanja integriteta, određivanje odgovarajućeg lica za službenika odgovornog za izvještavanje i sprovođenje PI, rok za donošenje PI i način sprovođenja PI.

Određeni broj organa vlasti obavijestio je Agenciju da usljed trenutnog nedostatka kadrovskih kapaciteta nije u mogućnosti da ispuni odredbe Pravila za izradu i sprovođenje plana integriteta koje se odnose na određivanje menadžera integriteta i formiranje radne grupe, a ti organi imaju samo direktora ili jednog zaposlenog, ili se radi o novoformiranim institucijama[1]. Iz tog razloga, ovi subjekti će nakon obezbjeđivanja neophodnih uslova za nesmetan rad i popunjavanje radnih mjesta ispuniti ovu zakonsku obavezu.

Agencija je nadležnim sudovima podnijela 56 zahtjeva za pokretanje prekršajnih postupaka, protiv organa vlasti koji nijesu ispunili zakonsku obavezu donošenja plana integriteta. U

[1] Parking servis Berane, DOO „Benergo“ Berane, JU Dnevni centar za djecu i omladinu sa smetnjama i teškoćama u razvoju Budva, Vaterpolo klub „Budvanska rivijera“ Budva, DOO „Inovaciono preduzetnički centar Tehnopolis“ Nikšić, JU Muzeji i galerije Nikšić, DOO „Crnogorski elektrodistributivni sistem“ Podgorica, Farmaceutska komora Crne Gore, Uprava za ugljovodonike i DOO „Centar za razvoj durmitorskog područja” Žabljak

periodu od 1. januara do 31. decembra 2016. godine, Agenciji su dostavljena rješenja o oslobađanju 2 pravna lica i 4 odgovorna lica, i rješenja o izrečenim sankcijama - opomene i novčane kazne za 31 pravno lice i 29 odgovornih lica (opomene za 14 pravnih lica i 14 odgovornih lica; novčane kazne za 17 pravnih lica i 15 odgovornih lica). Ukupan iznos novčanih kazni za ovaj period je 11.280 eura (7.910 eura za pravna lica, 2.450 eura za odgovorna lica i 920 eura za troškove postupka).

Agencija za nacionalnu bezbjednost je usvojila plan integriteta, ali s obzirom na to da je taj dokument označen stepenom tajnosti „tajno“, isti nije dostavljen Agenciji za sprječavanje korupcije pa nije obuhvaćen analizom. Analizom nije obuhvaćen ni plan integriteta „Regionalnog parka Piva“ iz Plužina, koji je usvojen u februaru 2017. godine.

Organi vlasti su u obavezi da Agenciji do 15. aprila 2017. godine dostave izvještaj o sprovođenju plana integriteta za 2016. godinu (čl. 77), pa će naredni godišnji izvještaj o radu Agencije obuhvatiti i analizu sprovođenja planova integriteta u organima vlasti. Analiza će pokazati u kojoj mjeri su planovi integriteta postigli efekat u periodu od godinu dana nakon njihovog usvajanja.

Cilj planova integriteta

Plan integriteta cjelovitim i proaktivnim pristupom, sistematskom procjenom podložnosti rizicima, prihvatanjem i sprovođenjem 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. Sprovođenjem plana integriteta javni funkcioneri i zaposleni u organima vlasti 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.

Razvoj planova integriteta do 2016. godine

Zakonska obaveza usvajanja plana integriteta je prvi put u Crnoj Gori normirana u Zakonu o državnim službenicima i namještenicima. U odnosu na obavezu donošenja planova integriteta u proteklom periodu, shodno članu 68. Zakona, državni organi bili su dužni da donesu planove integriteta, u skladu sa Smjernicama za izradu plana integriteta, koje je Ministarstvo pravde

donijelo 31. januara 2013. godine. Aktivnosti na razvoju planova integriteta su sprovedene u saradnji sa slovenačkim ekspertima, u okviru projekta IPA 2010 „Podrška implementaciji antikorupcijske strategije i akcionog plana“. Organi su takođe bili dužni da imenuju lica koja će biti odgovorna za izradu i sprovođenje planova integriteta (menadžeri integriteta). Izrađeni su planovi integriteta za četiri pilot institucije, kako bi iste služile kao primjer ostalim institucijama da izrade svoje planove integriteta.

Zaključno sa decembrom 2015. godine, od ukupno 102 institucije (shodno Uredbi o organizaciji i načinu rada državne uprave, Zakono sudovima i Zakon o državnom tužilaštvu), u 92 organa su imenovani menadžeri integriteta i u 78 institucija su doneseni pojedinačni planovi integriteta.

U odnosu na navedeno, evidentno je da je uz kontinurane aktivnosti koje su se odnosile na organizovane obuke, neposredne konsultacije, radne sastanke Agencije za sprječavanje korupcije, broj organa vlasti koji su usvojili planove integriteta tokom 2016. godine gotovo deset puta veći nego ukupan broj organa koji su to uradili u prethodnom trogodišnjem periodu.

U svakom slučaju, u narednom periodu izazov ostaje implementacija i dalje unapređenje planova integriteta u organima vlasti.

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 neprihvaljivim 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 profesinalno ponašanje zaposlenih, (3) Planiranje i upravljanje finansijama i (4) Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata.

Rezidualni (preostali rizici) su rizici koji nijesu pokriveni postojećim mjerama kontrole ili u odnosu na koje mjere kontrole ne daju adekvatne rezultate, i oni su u praksi zapravo konkretizacija ili opis osnovnih rizika (npr: ako je osnovni rizik sukob interesa, onda bi preostali rizik mogao biti sukob interesa u postupku zapošljavanja, javne nabavke, donošenja prvostepenih upravnih odluka i sl.). Ovi rizici se procjenjuju i u odnosu na njih se predlažu konkretne mjere.

Predložene mjere za smanjenje/otklanjanje rizika predstavljaju predlog novih aktivnosti usmjerenih na otklanjanje preostalog rizika. Za svaku od predloženih mjera određuje se „odgovorno lice“ odnosno zaposleni koji je zadužen za sprovođenje predložene mjere sa tačno utvrđenim „rokom“ njene realizacije.

Procjena intenziteta rizika je procjena „vjerovatnoće“ pojave rizika u određenom vremenskom intervalu i „posljedice“ koju rizik izaziva na rad instutucije, 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.

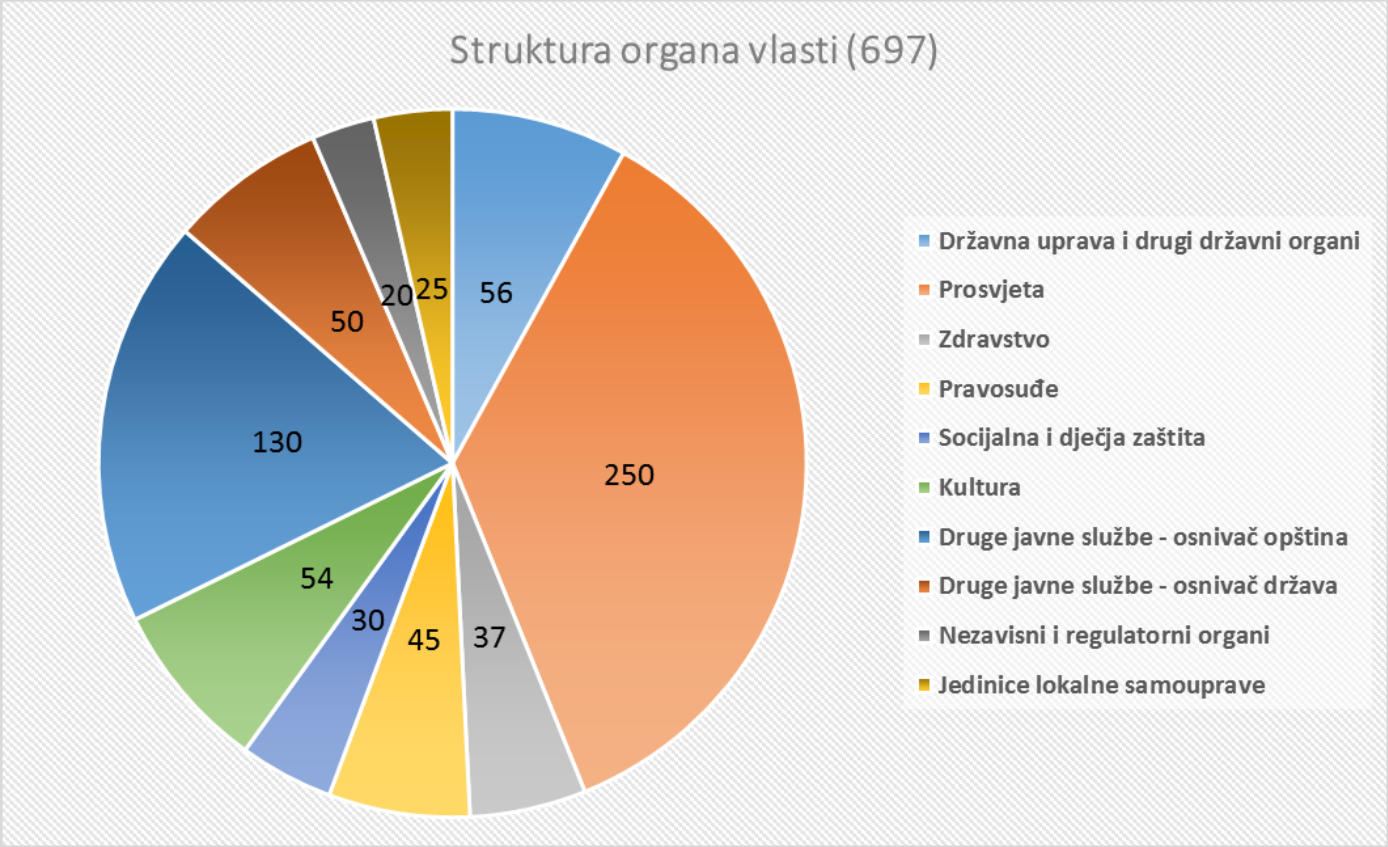
Rizik visokog intenziteta je rizik čiji je intenzitet veći od 48, korišćenjem temperaturne mape 10x10.

Status rizika je ocjena promjene intenziteta rezidualnog rizika nakon ocjene realizacije mjera iz plana integriteta i označava se odgovarajućim simbolom (↔ bez promjena, ↑ povećan rizik, ↓smanjen rizik).

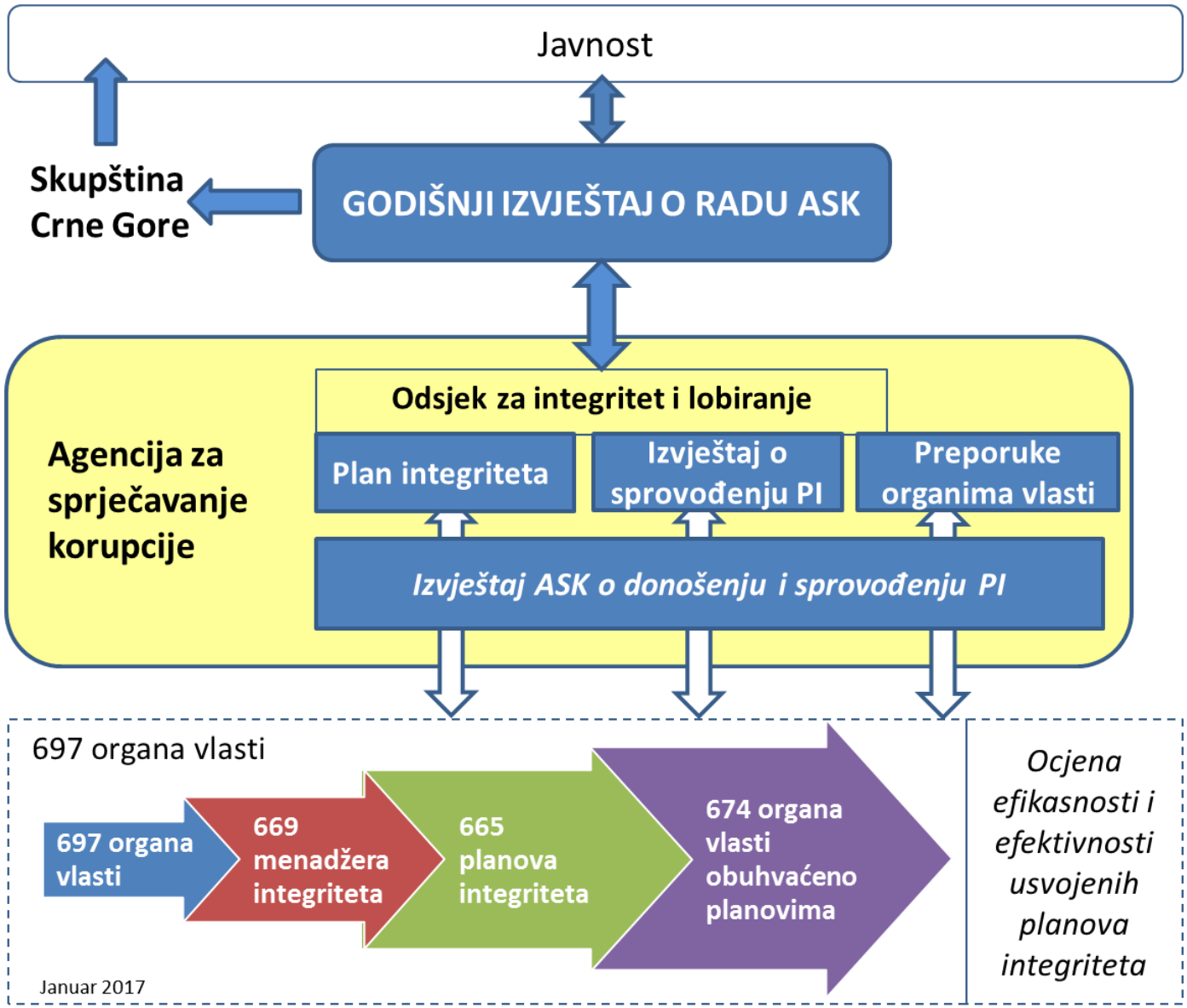
Kratak opis i ocjena realizacije mjere predstavlja kratko obrazloženje preduzetih aktivnosti u cilju realizacije mjere za uklanjanje rizika, i ocjenu realizacije koja se označava sa realizovano, djelimično realizovano i nije realizovano.

Statistika i grafički prikaz glavnih informacija o donijetim planovima integriteta

Prema evidencijama Agencije, 697 organa vlasti su u obavezi da usvoje i Agenciji dostave plan integriteta.



Grafikon 1: Struktura organa vlasti



Grafikon 2: Donošenje planova integriteta u 2016. godini

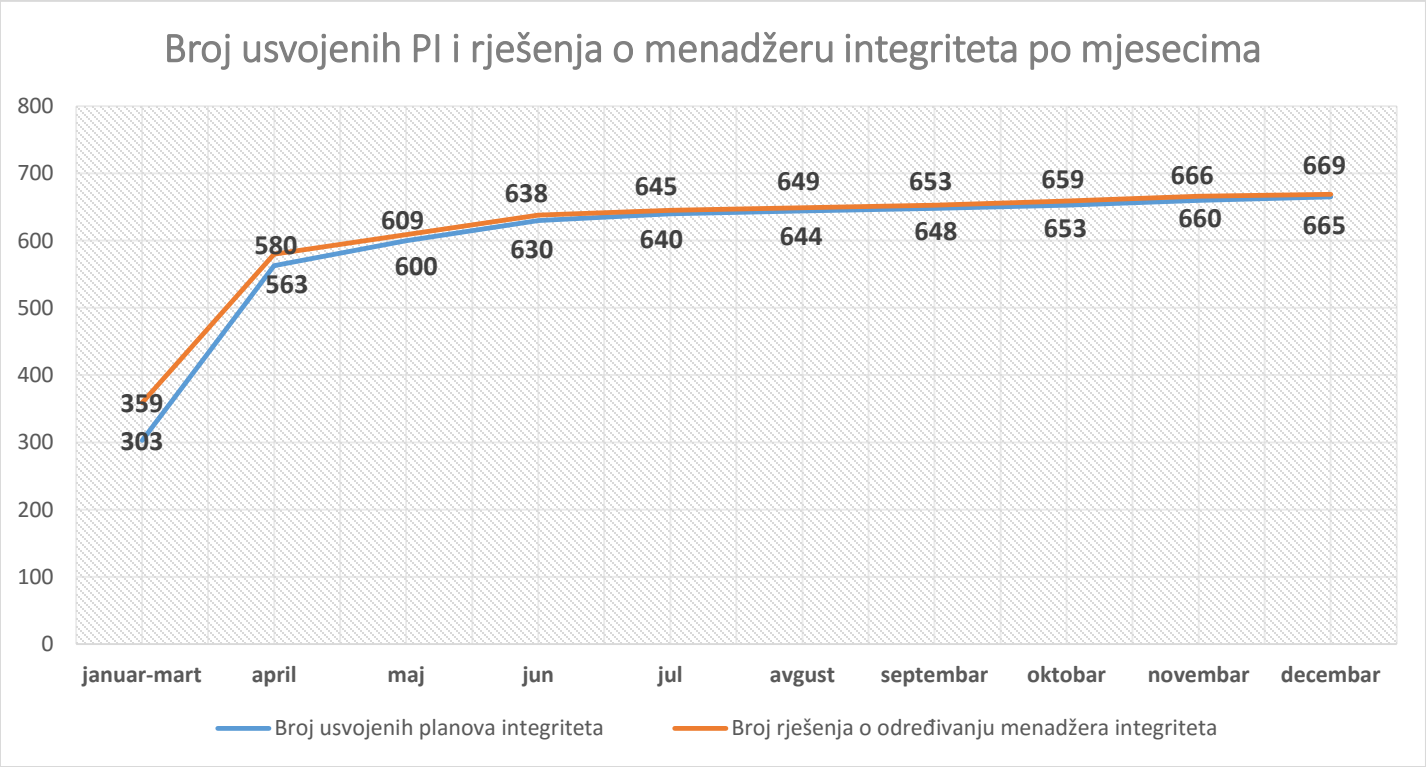
U skladu sa zakonskom obavezom, od ukupno 697 organa, Agenciji je dostavljeno 665 planova integriteta, kojima su obuhvaćena 674 organa (96,7% organa vlasti), jer je devet organa obuhvaćeno planovima integriteta drugih organa vlasti. Rješenje o određivanju menadžera integriteta donijelo je 669 organa.

Grafikon 3: Broj organa vlasti koji su ispunili zakonsku obavezu donošenja plana integriteta

Organi u sastavu obuhvaćeni su planovima integriteta sljedećih institucija: Uprava policije – u sastavu MUP-a, Uprava za zaštitu kulturnih dobara – u sastavu Ministarstva kulture, Agencija za duvan i Uprava za šume – u sastavu Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja, Uprava za zbrinjavanje izbjeglica – u sastavu Ministarstva rada i socijalnog staranja, Direkcija za razvoj malih i srednjih preduzeća – u sastavu Ministarstva ekonomije, Uprava za dijasporu – u sastavu Ministarstva vanjskih poslova i evropskih integracija, Direkcija javnih radova – u sastavu Ministarstva održivog razvoja i turizma, dok je Agencija za zaštitu i razvoj Orjena obuhvaćena planom integriteta Opštine Herceg Novi.

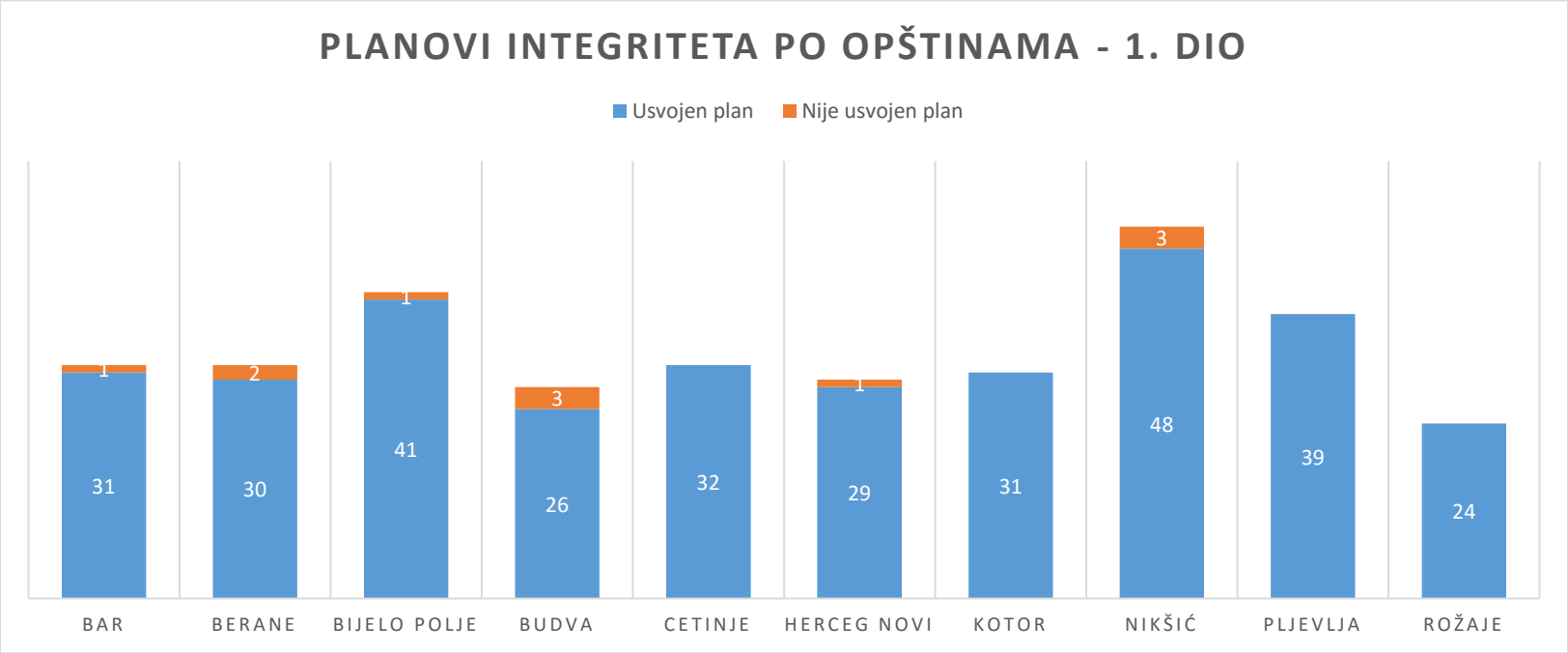
Dijagram 1: Organi u sastavu obuhvaćeni planovima integriteta drugih institucija

Naredni grafikon prikazuje mjesečni trend rasta broja donešenih planova integriteta i rješenja o menadžeru integriteta, dostavljenih Agenciji u 2016. godini.

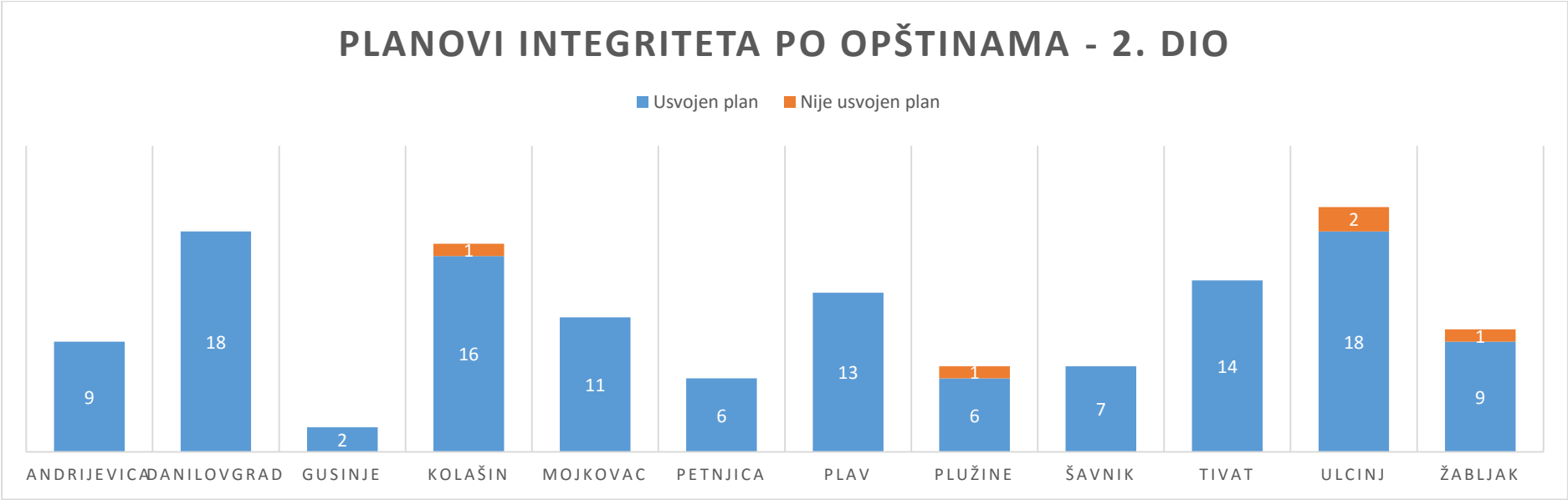


Grafikon 4: Trend rasta broja usvojenih planova integriteta i rješenja o menadžeru integriteta u 2016. godini po mjesecima

Najveći procenat ispunjenosti zakonske obaveze donošenja plana integriteta ostvaren je u opštinama: Andrijevica, Cetinje, Danilovgrad, Gusinje, Kotor, Mojkovac, Petnjica, Plav, Pljevlja, Rožaje, Šavnik i Tivat (100% organa vlasti sa sjedištem u tim opštinama donijelo je plan), a visok procenat ispunjenosti ove obaveze ostvarile su i opštine: Bijelo Polje (97,6%), Bar (96,9%), Podgorica (96,8%) i Herceg Novi (96,7%).



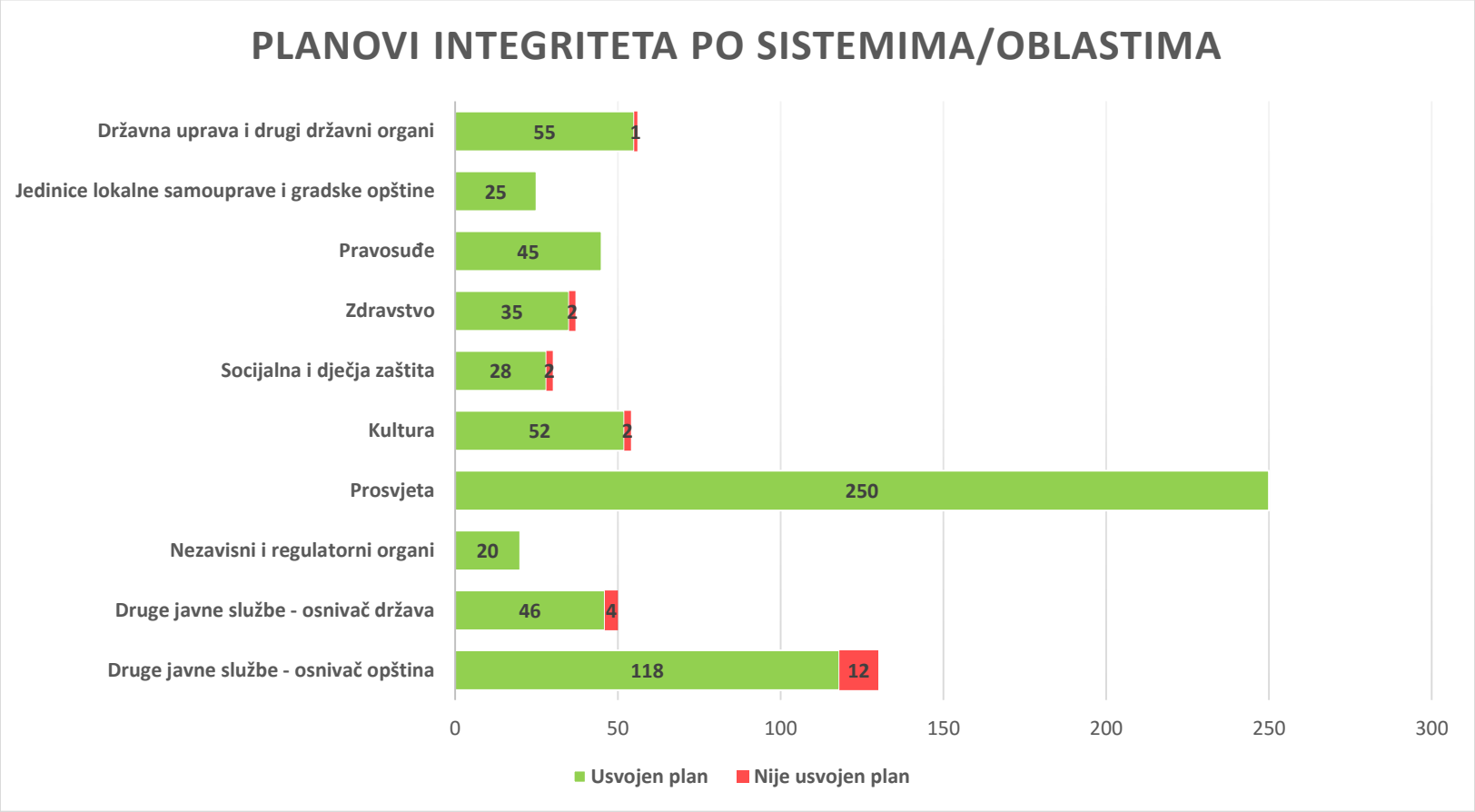
Grafikon 5: Planovi integriteta po opštinama – 1. dio



Grafikon 6: Planovi integriteta po opštinama – 2. dio

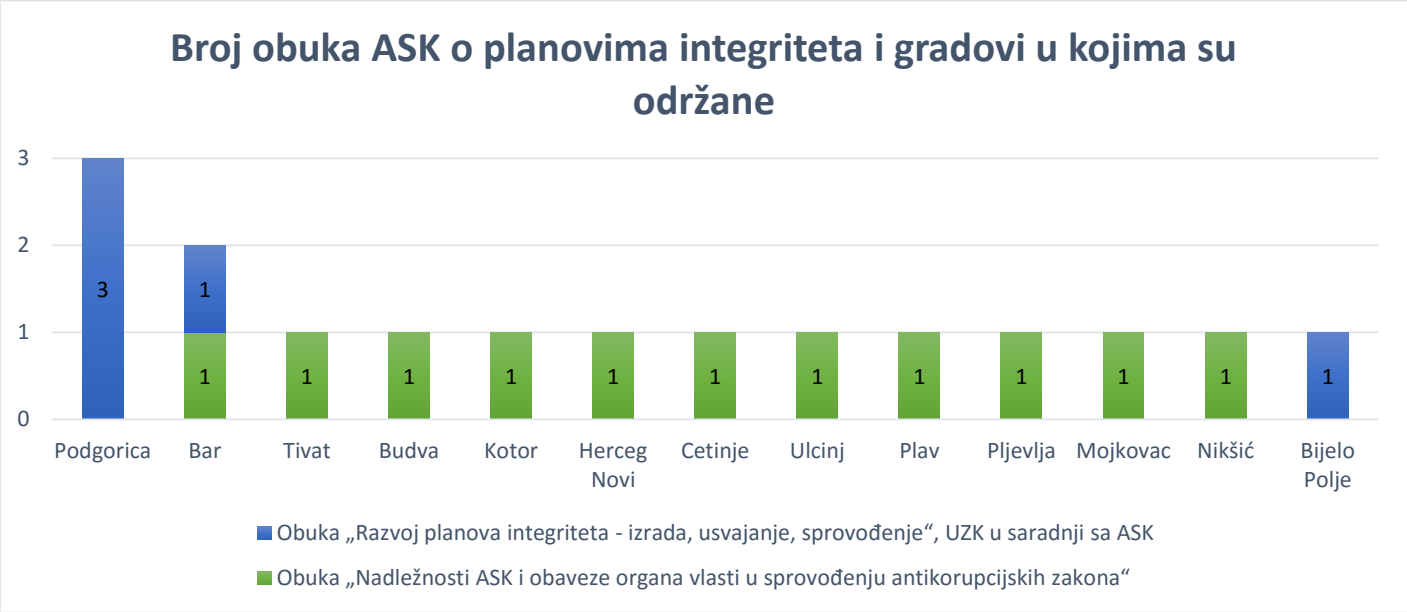
Grafikon 7: Planovi integriteta organa vlasti sa sjedištem u Glavnom gradu

Posmatrano po vrstama organa vlasti i oblastima, obavezu izrade plana integriteta do 31. decembra 2016. godine ispunilo je: 55 organa državne uprave i drugih državnih organa (16 planova integriteta ministarstava, koji uključuju 8 organa uprave u sastavu tih ministarstava, 28 planova organa uprave, kao i planovi generalnih sekretarijata Vlade, Skupštine i Predsjednika Crne Gore), 45 pravosudnih organa, 28 institucija iz oblasti socijalne i dječje zaštite, 35 institucija iz oblasti zdravstva, 250 obrazovno-vaspitnih institucija, 52 institucije iz oblasti kulture, 23 jedinice lokalne samouprave, 2 gradske opštine i 184 druga organa vlasti (javne ustanove, javna preduzeća, nezavisni organi, regulatorna tijela i druga pravna lica).

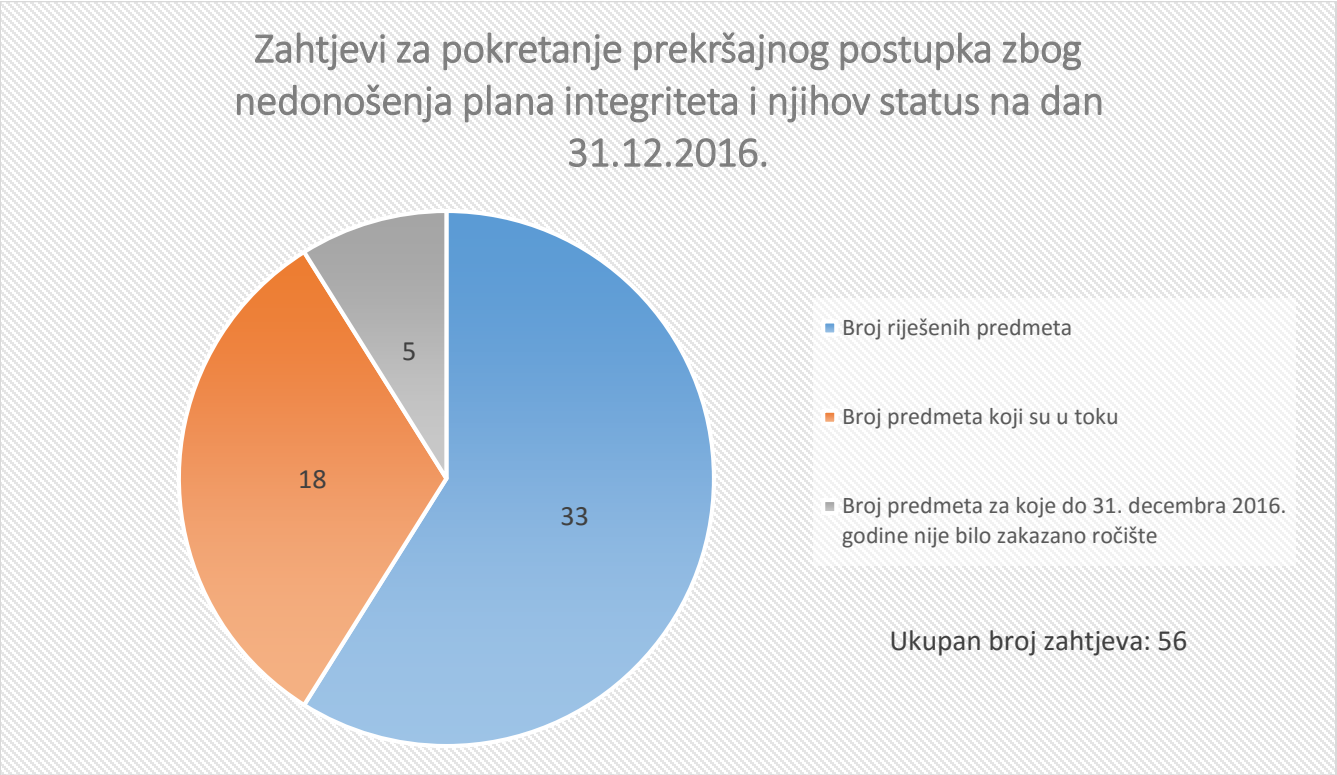


Grafikon 8: Planovi integriteta po sistemima/oblastima

Grafikon 9: Aktivnosti Odsjeka u dijelu pružanja podrške organima vlasti tokom 2016. godine



Grafikon 10: Broj obuka ASK o planovima integriteta i gradovi u kojima su održane

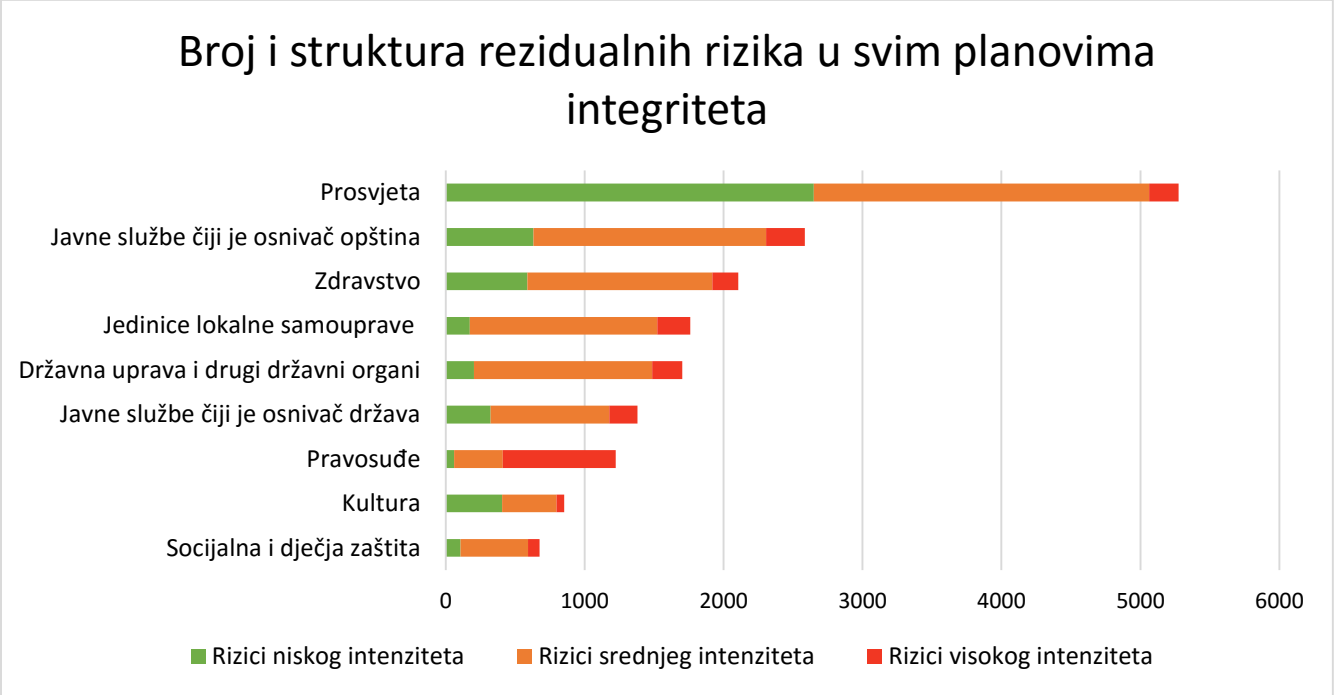


Grafikon 11: Zahtjevi za pokretanje prekršajnog postupka zbog nedonošenja plana integriteta i njihov status na dan 31.12.2016.

Statistika rizika i mjera u planovima integriteta

Ovim izvještajem su obuhvaćeni svi planovi integriteta koji su dostavljeni Agenciji u 2016. godini. U planovima je identifikovano ukupno 18.113 rezidualnih rizika i planirano je 33.360 mjera za smanjenje i otklanjanje rizika.

Identifikovano je 10.500 rizika srednjeg intenziteta, 5.217 rizika niskog intenziteta i 2.364 rizika visokog intenziteta. Prosječni intenzitet rizika u svim planovima integriteta je 27,14 na skali 1-100. Najveći rizici prepoznati su u sistemu pravosuđa (prosječni intenzitet 53,3), a najmanji u oblasti prosvjete (18,2). Jedan organ nije vršio procjenu intenziteta rizika, pa za 32 rezidualna rizika ne postoje podaci o intenzitetu.



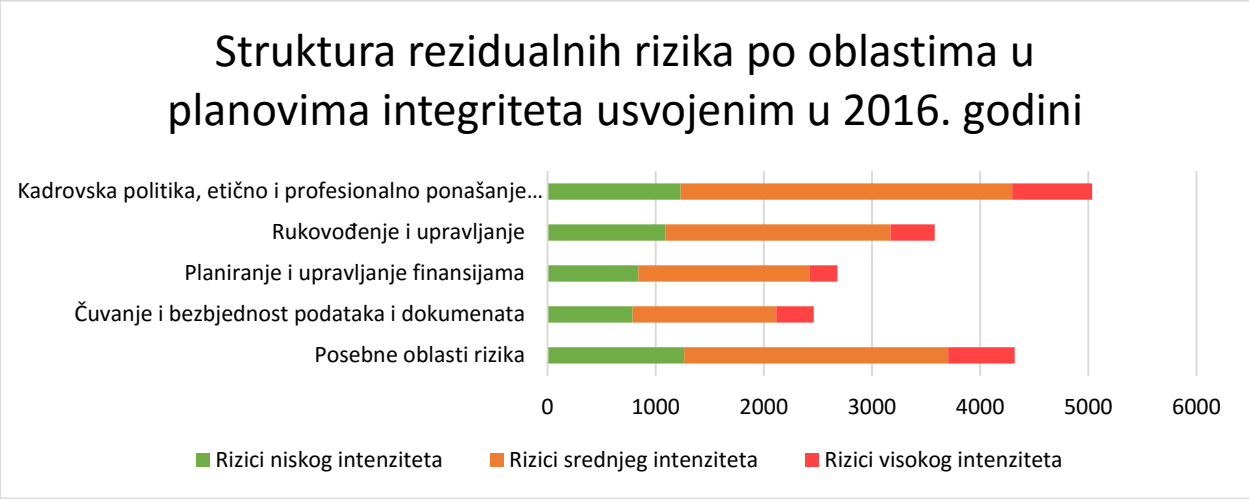
Grafikon 12: Broj i struktura rezidualnih rizika u svim planovima integriteta po sistemima

Najviše rizika sadrže planovi integriteta organa u oblasti zdravstva, gdje plan u prosjeku sadrži 84 rezidualna rizika. Veliki broj rizika prepoznat je i u jedinicama lokalne samouprave (u prosjeku 70 rizika po planu integriteta), što je rezultat činjenice da plan jedinice lokalne samouprave sadrži rizike prepoznate u svim organima lokalne samouprave i organima lokalne uprave u toj opštini. Najmanje rezidualnih rizika sadrže planovi integriteta organa u oblasti kulture – u prosjeku 17.

Kada su u pitanju opšte oblasti rizika, najviše rezidualnih rizika, ukupno 5.043, prepoznato je u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“. U oblasti „Rukovođenje i upravljanje“ identifikovana su ukupno 3.583 rizika, u oblasti „Planiranje i upravljanje

finansijama“ 2.693, a u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ 2.457 rezidualnih rizika.

Najviše rizika visokog intenziteta, ukupno 740, identifikovano je u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“, što se više od ukupnog broja rizika visokog intenziteta prepoznatih u posebnim oblastima rizika (616). Navedeno je moguće uočiti i iz narednog grafikona.



Grafikon 13: Broj i struktura rezidualnih rizika u svim planovima integriteta po oblastima

Kada su u pitanju posebne oblasti rizika, izdvajaju se: „Odnosi s javnošću“ (440 rezidualnih rizika), „Slobodan pristup informacijama“ (413 rizika), „Prava pacijenata“ (331 rizik), „Poslovi prijema, otpremanja/dostavljanja pismena i dokumenata“ (143 rizika), „Vannastavne aktivnosti (97 rizika), „Upravljanje sudskim postupkom i donošenje odluka u okviru svoje zakonske nadležnosti“ (79 rizika), „Zakup školskog prostora i imovine“ (73 rizika), „Pružanje usluga socijalne i dječje zaštite“ (50 rizika), „Utvrđivanje, naplata i kontrola lokalnih javnih prihoda“ (45 rizika), „Javne nabavke“ (43 rizika) i „Oglašavanje ljekova u zdravstvenim ustanovama“ (43 rizika).

Najveći broj rezidualnih rizika, ukupno 3.148, odnosi se na osnovni rizik „sukob interesa“. Sa osnovnim rizikom „nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj“ mogu se u vezu dovesti 2.974 rezidualna rizika, a sa osnovnim rizicima „prekoračenje i zloupotreba službenih nadležnosti“ i „iskorišćavanje javne funkcije ili službenog položaja“ ukupno 2.803 rizika. Na četvrtom mjestu liste najzastupljenijih osnovnih rizika je „narušavanje integriteta institucije i zaposlenih“ sa 2.701 rezidualnim rizikom, a na petom mjestu „primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi“ sa 2.532 odgovarajuća rezidualna rizika.

Kada su u pitanju oblasti regulisane Zakonom o sprječavanju korupcije, organi vlasti su kroz planove integriteta identifikovali sljedeće grupe rizika: 1.163 rezidualnih rizika koji se odnose na osnovni rizik „neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji“, 769 rizika koji se odnose na

„diskriminaciju, ograničenje i uskraćivanje prava zaposlenog kod otkrivanja, prijavljivanja sumnje na korupciju i druge povrede integriteta“, 335 rizika koji se odnose na „neprijavljivanje poklona i odsustvo evidencije poklona“, 251 rizik koji se odnosi na „nepodnošenje izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera“ i 162 rizika koji se odnose na „neprijavljivanje podataka o sponzorstvima i donacijama“.

U narednoj tabeli dat je prikaz najčešće prepoznatih osnovnih rizika u planovima integriteta, kao i broj i procenat rezidualnih rizika koji spadaju u navedenu grupu osnovnih rizika. S obzirom na činjenicu da se pojedinačni rezidualni rizici kod većine organa vlasti često odnose na više od jednog osnovnog rizika, ukupni procentualni podaci koji se odnose na sve rezidualne rizike u posljednjoj koloni tabele prelaze 100%. Preporuka organima je da u narednom periodu smanje broj osnovnih rizika kojima se determinišu rezidualni rizici, odnosno da svaki konkretan rezidualni rizik ili grupu srodnih rezidualnih rizika determinišu jednim osnovnim rizikom.

Tabela najzastupljenijih osnovnih rizika u usvojenim planovima integriteta:

Osnovni rizici	Broj rezidualnih rizika koji pripadaju navednoj grupi osnovnih rizika	Procenat u odnosu na sve rezidualne rizike
1. Sukob interesa	3148	17,38%
2. Nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj	2974	16,42%
3. Prekoračenje i zloupotreba službenih nadležnosti / Iskorišćavanje javne funkcije ili službenog položaja	2803	15,48%
4. Narušavanje integriteta institucije i zaposlenih	2701	14,91%
5. Primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi	2532	13,98%
6. Povrede profesionalnih, etičkih pravila i pristrasno ponašanje	2192	12,10%
7. Nesavjestan, nestručan rad, neblagovremeno i neažurno obavljanje povjerenih poslova	2047	11,30%
8. Donošenje nezakonitih odluka	1892	10,45%
9. Ugrožavanje bezbjednosti službenih podataka i dokumentata / Ugrožavanje zaštite podataka / Neadekvatna zaštita podataka	1887	10,42%
10. Curenje informacija / Odavanje tajnih podataka	1310	7,23%
11. Narušavanje principa transparentnosti	1297	7,16%
12. Neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji	1163	6,42%
13. Nepravilnosti i narušavanje integriteta u postupcima javnih nabavki / Neadekvatno sprovođenje postupka javnih nabavki / Nepoštovanje pravila i postupaka utvrđenih Zakonom o javnim nabavkama	954	5,27%

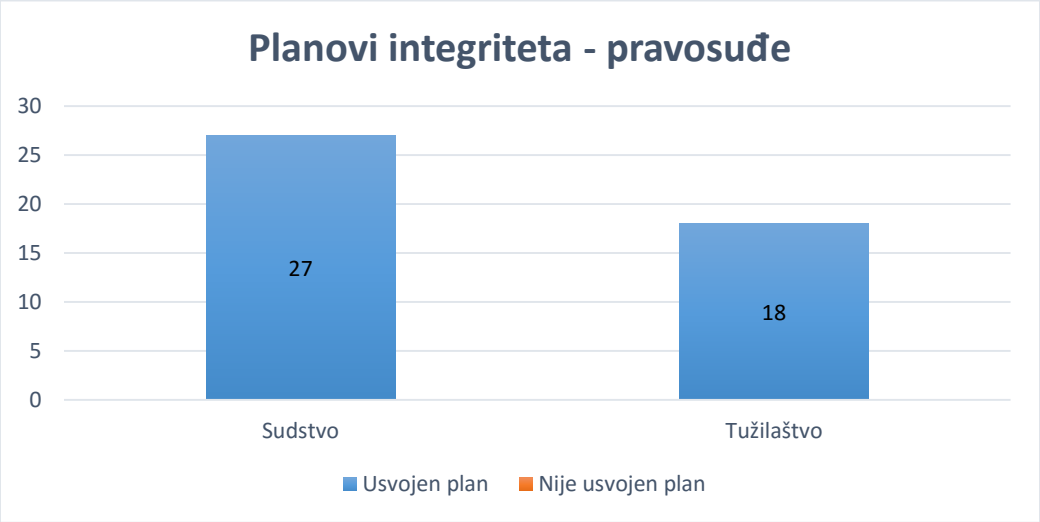
14. Nezakonit uticaj / Nedozvoljeni uticaj na rukovodioce ili zaposlene	947	5,23%
15. Narušavanje ugleda institucije	851	4,70%
16. Neadekvatno strateško planiranje / Nepostojanje jasne strategije upravljanja, misije i vizije / Nepostojanje precizno izrađenog plana i programa rada	822	4,54%
17. Diskriminacija, ograničenje i uskraćivanje prava zaposlenog kod otkrivanja, prijavljivanja sumnje na korupciju i druge povrede integriteta	769	4,25%
18. Zloupotreba povjerljivih službenih podataka i informacija	747	4,12%
19. Neadekvatno planiranje i izvršavanje budžeta	643	3,55%
20. Gubitak povjerenja građana u rad službenika i institucije	637	3,52%
21. Korupcija / Koruptivno ponašanje zaposlenih	603	3,33%
22. Neprijavljivanje poklona i odsustvo evidencije poklona	335	1,85%
23. Neefikasna i neracionalna kadrovska politika / Nedostatak kadra	335	1,85%
24. Neuredno vođenje arhive / Neuredan, neblagovremen i netačan unos podataka u arhivu / Neblagovremeni prijem, dostavljanje i otpremanje pismena	303	1,67%
25. Široka diskreciona ovlašćenja u donošenju akata i odluka koje se odnose na rukovođenje i upravljanje institucijom	289	1,60%
26. Nečuvanje podataka i dokumenata od strane zaposlenih u njihovom radu / Nesavjesno postupanje sa dokumentacijom	288	1,59%
27. Neetično i neprofesionalno ponašanje prema strankama u postupku i korisnicima usluga	287	1,58%
28. Nepodnošenje izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera	251	1,39%
29. Zloupotreba finansijskih ovlašćenja	241	1,33%
30. Nezakonit proces planiranja i sprovođenja procedure zapošljavanja	223	1,23%
31. Odsustvo informacione bezbjednosti	172	0,95%
32. Neblagovremen i netačan unos pismena/podataka u PRIS, RNKiPE, ISSS, SWIS i druge informacione sisteme	168	0,93%
33. Neprijavljivanje podataka o sponzorstvima i donacijama	162	0,89%

34. Zloupotreba korišćenja službenih vozila	91	0,50%
35. Neblagovremeno postupanje posrednika po zahtjevu za pokretanje postupka za zaštitu od mobinga	49	0,27%

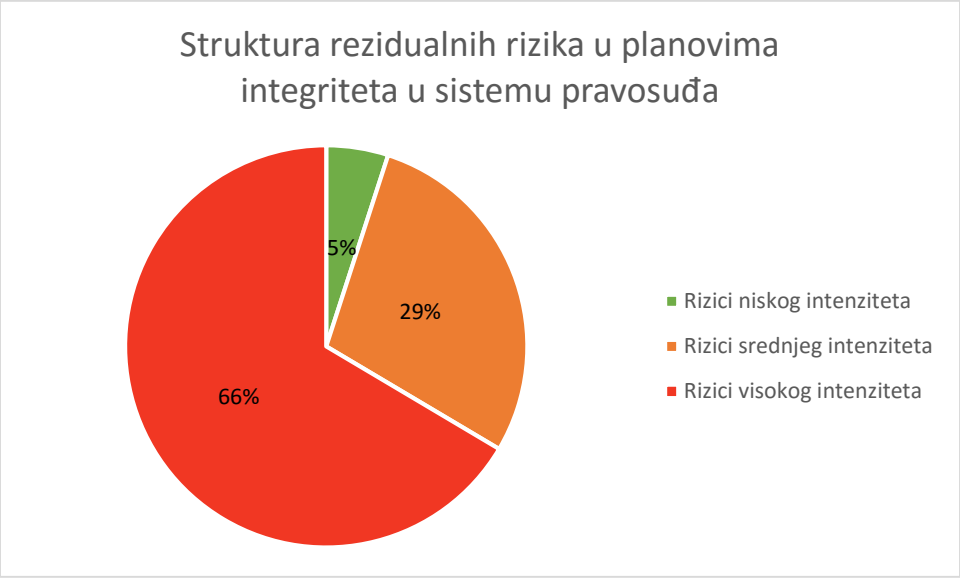
Grafikon 14: Pregled deset najzastupljenijih osnovnih rizika u usvojenim planovima integriteta

I. Pravosuđe

Sistem pravosuđa podijeljen je na dva podsistema: sudstvo i tužilaštvo.



Grafikon 15: Broj usvojenih planova integriteta u sistemu pravosuđa



Grafikon 16: Struktura rezidualnih rizika u planovima integriteta u sistemu pravosuđa

1. Sudstvo

Oblast sudstva obuhvata 27 organa vlasti: 26 sudova i Sudski savjet. Svi organi vlasti obuhvaćeni ovim podsistemom su donijeli plan integriteta.[2]

U planovima integriteta navedenih organa identifikovan je ukupno 751 rezidualni rizik i planirano je 1.340 mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika.

Najveći broj rizika prepoznatih u sudskim organima je visokog intenziteta, čak 650 (86,5%). Identifikovano je 66 rizika srednjeg intenziteta i 35 rizika niskog intenziteta. Ovakva struktura rizika proističe iz činjenice da je u najvećem broju slučajeva procijenjeno da bi posljedice koju bi rizik izazvao na rad institucije, ukoliko bi se pojavio u određenom vremenskom intervalu, bile izuzetno velike. Za 85% rezidualnih rizika u ovoj grupi organa označena je maksimalna vrijednost u kategoriji „posljedice“ (10 na skali 1-10), a prosječna vrijednost u toj kategoriji iznosi čak 9,52.

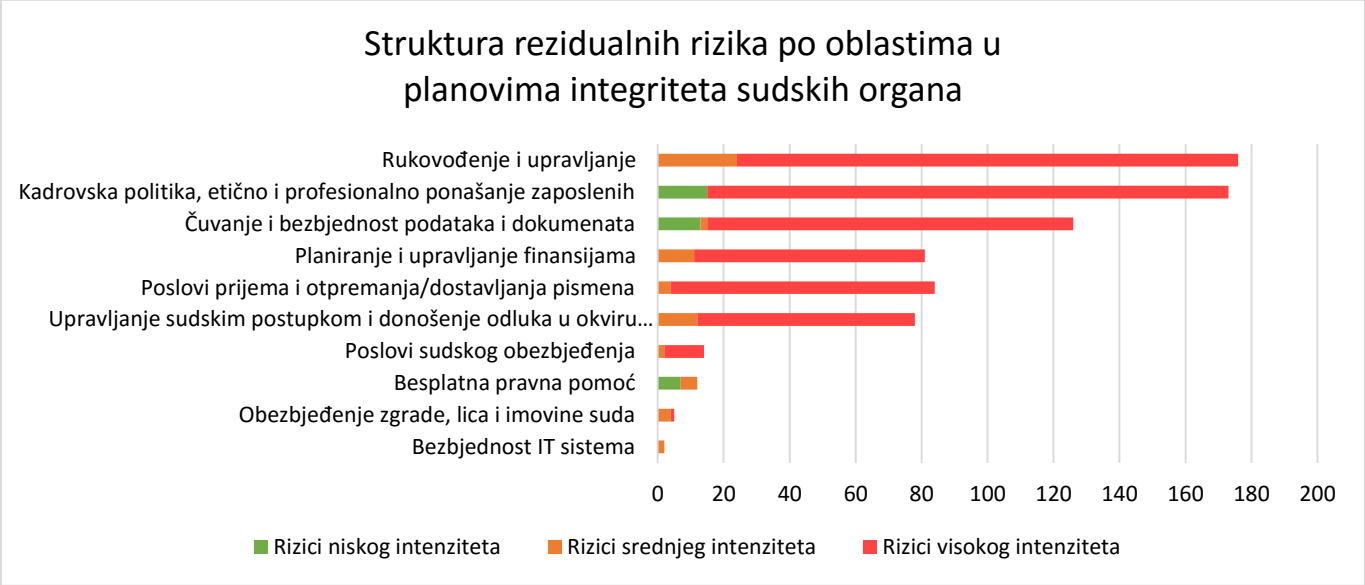
Takođe, u planovima integriteta 21 suda, kategorija „Posljedice“ ima maksimalnu vrijednost u svim rizicima koji su prepoznati u tom organu. Istovremeno, 19 sudova je prepoznalo isključivo rizike visokog intenziteta i u tim planovima integriteta nema rizika niskog i srednjeg intenziteta. Prosječni intenzitet rizika u svim sudskim organima je 60,37 (na skali 1-100).

Kada su u pitanju opšte oblasti rizika u planovima integriteta, najveći broj rizika identifikovan je u oblastima „Rukovođenje i upravljanje“ (176) i „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ (173). Ukupno je 126 rizika u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“, a 81 rizik u „Planiranju i upravljanju finansijama“. Najmanji prosječni intenzitet rizika je u oblasti čuvanja i bezbednosti podataka i dokumenata, i iznosi 54,4, a u ostale tri oblasti je prosječni intezitet rizika približno jednak, i kreće se od 63,3 do 64,4.

Sudski organi su obradili ukupno šest posebnih oblasti rizika. Svih 27 sudskih organa je u planove integriteta uključilo oblast „Poslovi prijema i otpremanja/dostavljanja pismena“, a ukupno 84 rizika su identifikovana u ovoj oblasti. Planovi integriteta svih 26 sudova (svih organa u podsistemu osim Sekretarijata Sudskog savjeta) sadrže oblast „Upravljanje sudskim postupkom i donošenje odluka u okviru svoje zakonske nadležnosti“, u okviru koje je obrađeno ukupno 78 rezidualna rizika. Ostale posebne oblasti u planovima integriteta sudskih organa su: „Poslovi sudskog obezbjeđenja“ (14 rezidualnih rizika), „Besplatna pravna pomoć“ (12 rizika), „Besplatna pravna pomoć“ (12 rizika) i „Obezbjeđenje zgrade/prostorija, lica i imovine suda“ (5 rizika). Od posebnih oblasti, najveći rizici su identifikovani u oblasti „Upravljanje sudskim postupkom i donošenje odluka u okviru svoje zakonske nadležnosti“, gdje je za 66 rizika (oko 80%)

[2] **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.

procijenjeno da su visokog intenziteta, (prosječnog intenziteta 61,45), a najmanji rizici u oblasti „Besplatna pravna pomoć“, gdje preovladavaju rizici niskog intenziteta i gdje je prosječni intenzitet rizika 17,25 (na skali od 1 do 100).



Grafikon 17: Struktura rezidualnih rizika po oblastima u planovima integriteta sudskih organa

Sudski i tužilački organi su u izradi plana integriteta koristili metodologiju koja podrazumijeva vezivanje više osnovnih rizika za pojedinačne rezidualne rizike ili grupe rezidualnih rizika. U planovima nije procijenjen intenzitet svakog rezidualnog rizika pojedinačno, već najčešće grupe srodnih rizika. I pored toga, statistika pruža uvid u strukturu osnovnih rizika i prikazuje koji osnovni rizici su najčešće prepoznati i analizirani u ovim organima.

Osnovni rizik koji je najučestaliji u planovima integriteta u oblasti sudstva je „sukob interesa“, sa preko 62% rezidualnih rizika koji su podvedeni pod ovaj osnovni rizik. Slijede „primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi“ sa 51,5%, „povrede profesionalnih i etičkih pravila“ sa 32,5%, i „nedozvoljeno lobiranje, drugi nejavni uticaj ili drugi oblici kršenja principa transparentnosti rada“ sa 28,2% svih rezidualnih rizika u planovima integriteta ovih 27 organa vlasti.

U planovima integriteta je obrađen i određeni broj osnovnih rizika koji su specifični za sudske organe, a među najzastupljenijima su neblagovremen i netačan unos podataka u PRIS i Registar novčanih kazni i prekršajne evidencije (koji je prepoznat u opštoj oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka“, kao i u posebnoj oblasti „Poslovi prijema i otpremanja/dostavljanja pismena“) i neetično i neprofesionalno ponašanje prema strankama u postupku i drugim korisnicima sudskih usluga.

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“ odnosi se na 22% rezidualnih rizika, „neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji“ na 16%, „neprijavljivanje poklona i odsustvo evidencije poklona“ na 16%, i „neprijavljivanje podataka o sponzorstvima i donacijama“ na 14,5% rezidualnih rizika.

Tabela najzastupljenijih osnovnih rizika u oblasti sudstva:

Osnovni rizici	Broj rezidualnih rizika koji pripadaju navednoj grupi osnovnih rizika	Procenat u odnosu na sve rezidualne rizike u ovom podsistemu
1. Sukob interesa	471	62,72%
2. Primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi	387	51,53%
3. Povrede profesionalnih i etičkih pravila i pristrasno ponašanje sa lakšim posljedicama	244	32,49%
4. Nedozvoljeno lobiranje, drugi nejavni uticaj ili drugi oblici kršenja principa transparentnosti rada	212	28,23%
5. Neblagovremen i netačan unos podataka u PRIS / RNKiPE / Informacioni sistem Ustavnog suda	186	24,77%
6. Korupcija / Koruptivno ponašanje zaposlenih	179	23,83%
7. Diskriminacija, ograničenje i uskraćivanje prava zaposlenog kod otkrivanja i prijavljivanja sumnje na korupciju i druge povrede integriteta	173	23,04%
8. Neetično i neprofesionalno ponašanje prema strankama u postupku i drugim korisnicima sudskih usluga	165	21,97%
9. Nepodnošenje izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera	165	21,97%
10. Neadekvatna zaštita podataka u svim organizacionim jedinicama u sudu / u Sekretarijatu Sudskog savjeta	141	18,77%
11. Široka diskreciona ovlašćenja u donošenju akata i odluka koje se odnose na rukovođenje i upravljanje sudom / Sudskim savjetom	121	16,11%
12. Neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji	120	15,98%
13. Neprijavljivanje poklona i odsustvo evidencije poklona	120	15,98%
14. Neuredno vođenje arhive	118	15,71%
15. Nečuvanje podataka i dokumenata od strane zaposlenih u njihovom radu	116	15,45%
16. Nedozvoljeni uticaj na sudije i zaposlene u sudu / Sekretarijatu Sudskog savjeta	113	15,05%

17. Neprijavljivanje podataka o sponzorstvima i donacijama	109	14,51%
18. Neuredan i neprofesionalan rad sudske pisarnice u pogledu evidencije i čuvanja dokumenata	106	14,11%
19. Odsustvo informacione bezbjednosti	106	14,11%
20. Neadekvatno planiranje budžeta	75	9,99%
21. Zloupotreba finansijskih ovlašćenja	73	9,72%
22. Neblagovremeni prijem, dostavljanje i otpremanje pismena od strane zaposlenih u arhivi, sudskoj pisarnici i kabinetu predsjednika suda	71	9,45%
23. Neblagovremenost u postupanju u predmetima i izradi odluka	66	8,79%
24. Zloupotreba korišćenja službenih vozila	63	8,39%
25. Nepoštovanje pravila i postupaka utvrđenih Zakonom o javnim nabavkama	61	8,12%
26. Narušavanje integriteta institucije i zaposlenih	55	7,32%
27. Neblagovremeno postupanje posrednika po zahtjevu za pokretanje postupka za zaštitu od mobinga	34	4,53%

Ostali nalazi i preporuke

Uopšteno gledajući, planovi integriteta pravosudnih organa su sveobuhvatni, sa velikim brojem prepoznatih rizika i planiranih mjera. Ipak, uočeni su određeni nedostaci na koje treba obratiti pažnju prilikom ažuriranja ili izrade novog plana integriteta.

Planovi integriteta sudova su u određenoj mjeri međusobno slični, i u osnovi imaju sistemski karakter i pristup prilikom njihove izrade, pa se preporučuje da se u narednom periodu posebna pažnja posveti detaljnoj analizi rizika u ovim institucijama. Takođe, potrebno je da se izvrši procjena intenziteta svakog rezidualnog rizika pojedinačno (ili eventualno grupe nekoliko povezanih rizika), da se za svaki rizik (ili grupu rizika) definišu odgovarajuće mjere, odgovorne osobe i odgovarajući rokovi za realizaciju mjera, kao i da se jasno naznači koji se osnovni rizici i planirane mjere odnose na konkretni rezidualni rizik identifikovan u organu.

Kod nekoliko sudova nije ažurirana metodologija izrade plana integriteta, već je korišćena metodologija koja je bila u upotrebi prije nekoliko godina, pa tabela plana integriteta ne sadrži konkretno iskazane rezidualne rizike, već samo faktore rizika i konstataciju da li su osnovni rizici savladani. U odnosu na navedeno, potrebno je da ti sudovi u narednom periodu ažuriraju plan integriteta, tako da sadrži jasno iskazane rizike. Međutim, i u ostalim planovima integriteta rezidualni rizici često 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), umjesto navođenja konkretnih rezidualnih rizika.

Kada organi u ovom podsistemu pristupe ažuriranju ili izradi novih planova integriteta, sa izvršenom posebnom procjenom svih rezidualnih rizika, potrebno je unijeti i što realističnije vrijednosti za vjerovatnoću nastanka rizika i posljedice pojave konkretnog rizika, kako bi se mogli definisati prioriteti u savladavanju različitih rizika i planirati odgovarajuće mjere za savladavanje svakog rizika, u odnosu na njegov intenzitet.

U najvećem broju planova integriteta u oblasti sudstva nijesu definisani rokovi za realizaciju mjera, pa je pretpostavka da su navedene mjere „kontinuirane“, ali je u svakom slučaju, iz razloga preciznosti, iste potrebno dopuniti u narednom periodu. U ostalim planovima su svi rokovi za realizaciju mjera definisani kao „kontinuirano“. U slučajevima kad je predviđeno da se mjere za smanjenje rizika realizuju u kontinuitetu, preporučuje se 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. S druge strane, određene mjere u analiziranim planovima su zapravo već definisane kao indikatori uspjeha (npr. broj prijava licu za prijem i postupanje po prijavi zviždača, broj pokrenutih postupaka za povredu Etičkog kodeksa sudija, broj pokrenutih krivičnih i disciplinskih postupaka i izrečenih sankcija zbog koruptivnog i neprofesionalnog ponašanja zaposlenih itd).

Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2016. godinu sadrži veliki broj ocjena i preporuka za oblast pravosuđa, koje bi trebalo razmotriti radi eventualnog uključivanja u planove integriteta ovih organa, tokom narednog ažuriranja ili donošenja novog plana, gdje je to primjenjivo.

U Izvještaju je navedeno da su kapaciteti Sudskog i Tužilačkog savjeta i njihovih sekretarijata ojačani, ali da im i dalje nedostaje strateško planiranje budžeta i ljudskih resursa[3]. Oba savjeta su u planu integriteta dijelom prepoznali probleme koji su pomenuti u izvještaju (kroz navođenje rizika od smanjenog kvaliteta rada zbog velike koncentracije poslovnih zadataka i neodgovarajućeg prostornog kapaciteta, i rizik od nedovoljnog iznosa odobrenih budžetskih sredstava u odnosu na predlog budžeta). Navedene rizike je potrebno dopuniti u skladu sa nalazima iz Izvještaja Evropske komisije, u oblastima koje se odnose na kadrovsku politiku i upravljanje finansijama, i planirati adekvatne mjere za savladavanje istih. Prema Izvještaju, adekvatni ljudski i finansijski resursi su potrebni i za implementaciju nove IT strategije za zamjenu PRIS-a (Pravosudnog informacionog sistema Crne Gore)[4].

U dijelu Izvještaja koji se odnosi na efikasnost pravosuđa, navodi se da postoji potreba za daljom racionalizacijom pravosuđa i boljim upravljanjem ljudskim resursima. Reforme u tim oblastima treba da se oslanjaju na podatke i zaključke odgovarajuće analize potreba, ocjenu potreba ljudskih resursa u srednjem roku, kao i analize troškova i benefita prošlih i planiranih reformi[5]. U Izvještaju se dodaje da Crna Gora treba da nastavi rad na povećanju efikasnosti pravosuđa, praćenju zaostatka u rješavanju predmeta i smanjivanju broja neriješenih predmeta, i zaključuje

[3] Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2016. godinu, str. 18
[4] Ibid, str. 20
[5] Ibid.

se da je bolje upravljanje kadrovima od izuzetnog značaja[6]. Shodno tome, prilikom sprovođenja plana integriteta, sudovi bi posebnu pažnju trebalo da posvete oblastima rizika koje se odnose na kadrovsku politiku, kao i da razmotre mogućnosti planiranja dodatnih mjera u cilju unapređenja upravljanja kadrovima.

Poseban osvrt je napravljen na efikasnost Ustavnog suda, s obzirom na veliki broj predmeta u radu, kao i veliki udio ustavnih žalbi u broju predmeta u radu. Prema Izvještaju Evropske komisije, efikasnost Ustavnog suda treba da se poboljša da bi mogao da se nosi sa zaostalim predmetima i sa povećanim prilivom ustavnih žalbi, i da bi mogao da rješava predmete u roku od 18 mjeseci koji je propisan zakonom[7]. Rizici od neefikasnog rada i odstupanja u sprovođenju obaveza su jednim dijelom uključeni u plan integriteta Ustavnog suda.

Poštovanje etičkih kodeksa za sudije i tužioce prate posebna tijela u Sudskom i Tužilačkom savjetu i, kako je navedeno u Izvještaju, uloženi su određeni napori da se podigne svijest javnosti o Etičkom kodeksu. Ta specijalizovana tijela takođe su odgovorna za sistem disciplinske odgovornosti. Međutim, njihov bilans ostvarenih rezultata u utvrđivanju disciplinske odgovornosti i poštovanja Etičkog kodeksa ograničen je, navodi se u Izvještaju, a odluke dva savjeta u ovim oblastima nijesu dovoljno obrazložene[8]. Posebno je istaknuto da je neophodno dalje podizanje svijesti javnosti o postojećim mehanizmima za podnošenje pritužbi.

U planu integriteta Sudskog savjeta identifikovano je nepoštovanje Etičkog kodeksa kao jedan od rezidualnih rizika, i planirano je praćenje broja pokrenutih disciplinskih postupaka i izrečenih sankcija, kao i edukacija službenika o etičnom i profesionalnom poslovanju. U planu integriteta Tužilačkog savjeta je naveden Etički kodeks kao jedna od postojećih mjera kontrole, ali nema odgovarajućih rezidualnih rizika i mjera, pa se preporučuje uvođenje novih mjera u cilju unaprijeđenog sprovođenja kodeksa.

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 Izvještaju Evropske komisije se pominje i novi sistem za imenovanje sudija i tužilaca koji treba da garantuje jednoobraznu, objektivnu i transparentnu ocjenu kandidata.[9] Imenovanje sudija i tužilaca i transparentna ocjena kandidata nijesu u toj formulaciji obuhvaćeni planovima integriteta ova dva organa, ali je planirano više mjera u cilju podizanja transparentnosti i sprječavanja nastanka sukoba interesa prilikom donošenja odluka i sprovođenje zakonskih procedura.

---

[6] Ibid, str. 69
[7] Ibid.
[8] Ibid, str. 19
[9] Ibid, str. 68

Iako su nedozvoljeno lobiranje, drugi nejavni uticaj ili drugi oblici kršenja principa transparentnosti rada prepoznati kao česti rizici u planovima integriteta u pravosuđu, potebno je poseban akcenat u planovima staviti na realizaciju mjera kojima se podstiče dalja profesionalizacija, nepristrasnost i transparentnost rada ovih organa, u skladu i sa nalazima iz izvjestaja EK koji se odnose na nezavisnost i nepristrasnost rada sudova i tužilaštava.[10]

U Izvještaju se takođe navodi da se statističke informacije o rezultatima sudskog sistema ne analiziraju sistematski i da se ne koriste u svrhe upravljanja i kreiranja politike, te da pouzdanost statističkih podataka u pravosuđu i dalje izaziva ozbiljne bojazni[11]. Planovi integriteta sudskog sistema ne sadrže rizike i mjere koji se odnose na analizu statistike u cilju unapređenja strateškog planiranja i upravljanja, pa se preporučuje dopuna planova u tom pravcu.

Evropska komisija u Izvještaju takođe navodi da je alternativno rješavanje sporova dostupno kroz sudsko poravnjanje, arbitražu i medijaciju, ali da se ne koristi sistematski, te da korišćenje medijacije treba dalje promovisati[12], pa se preporučuje sudovima da razmotre mogućnost da dopune planove mjerama koje se odnose na promociju navedenih instituta.

2. Tužilaštvo

Sistem tužilaštva obuhvata 18 organa vlasti: 17 tužilaštava i Tužilački savjet. Svi organi vlasti obuhvaćeni ovim podsistemom su usvojili plan integriteta.[13]

U planovima integriteta navedenih organa identifikovana su ukupno 472 rezidualna rizika i planirano je 548 mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika.

Za razliku od oblasti sudstva, najveći broj rizika prepoznatih u tužilačkim organima je srednjeg intenziteta – ukupno 283 (oko 60%). Ipak, prepoznat je i značajan broj rizika visokog inteziteta – 163 (34,5%), dok je za 26 rizika u planovima integriteta ovih institucija procijenjeno da su niskog intenziteta (5,5%), od kojih je 22 u jednom tužilaštvu. Vrijednosti za prosječnu vjerovatnoću nastanka rizika i prosječne posljedice ostvarivanja rizika su nešto niže nego u oblasti sudstva i iznose 5,1 odnosno 8,3 (na skali od 1 do 10).

[10] Ibid.
[11] Ibid.
[12] Ibid, str. 20
[13] **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.

Kada su u pitanju četiri opšte oblasti rizika u planovima integriteta, najveći broj rizika identifikovan je u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ (98 rezidualnih rizika). Slijede „Rukovođenje i upravljanje“ (81), „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ (73) i „Planiranje i upravljanje finansijama“ (52 rizika). Oblast planiranja i upravljanja finansija karakteriše i najmanji prosječni intenzitet rizika, koji iznosi 35,9 (na skali od 1 do 100), a u ostale tri oblasti prosječni intezitet rizika je ujednačen, i kreće se od 47 do 49. S druge strane, zanimljivo je da je čak 72% svih rizika visokog inteziteta u planovima integriteta tužilačkih organa identifikovan u jednoj od dvije oblasti – „Rukovođenje i upravljanje“ ili „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“. Rizici koji se odnose na kadrovsku politiku, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih su takođe prilično visoki u prosjeku, ali prema podjeli rizika po intenzitetu, definisanoj Pravilima za izradu i sprovođenje plana integriteta, većina njih ipak spada u rizike srednjeg intenziteta.

Tužilački organi su obradili veliki broj posebnih oblasti rizika, mada se sve mogu svesti na 11 jedinstvenih oblasti. Najviše rezidualnih rizika (po 30, uglavnom srednjeg intenziteta) je identifikovano u oblastima „Dostavljanje podataka i pristup informacijama“ i „Poslovi prijema i otpremanja/dostavljanja pismena“. Ukupno 25 rizika se odnosi na proces upravljanja tužilačkim postupkom i donošenje odluka u okviru svoje zakonske nadležnosti. Veliki broj tužilaštava analizirao je i procijenio kao rizične i sljedeće procese rada: obrada i dostavljanje pravnih akata (identifikovano 15 rizika), upravljanje sistemom za informaciono-komunikacione tehnologije i čuvanje i bezbjednost digitalnih podataka (14 rizika, uglavnom visokog intenziteta), koordinacija sa organima državne uprave u vezi sa strateškim planiranjem (12), odbacivanje krivične prijave iz razloga cjelishodnosti/pravičnosti (12), komunikacija sa međunarodnim organizacijama, poslovi prevođenja, vođenje evidencija i upisnika (11) i odlaganje krivičnog gonjenja (10 rizika). Većina rizika u posebnim oblastima planova integriteta je srednjeg intenziteta.

Grafikon 18: Struktura rezidualnih rizika po oblastima u planovima integriteta tužilačkih organa

Narušavanje integriteta institucije je najčešći osnovni rizik u planovima integriteta tužilačkih organa, sa 208 rezidualnih rizika (44%) koji su povezani sa ovim osnovnim rizikom. Slijedi sukob interesa (188 rezidualnih rizika), gubitak povjerenja građana u rad službenika i institucije (184), prekoračenje i zloupotreba službenih nadležnosti / iskorišćavanje javne funkcije ili službenog položaja (183) i ugrožavanje zaštite podataka / neadekvatni mehanizmi formalne i faktičke zaštite podataka (181), kao sljedeće četiri najučestalije grupe osnovnih rizika.

S obzirom na to da su kod analiziranih planova u ovom sistemu uočeni slični problemi kao i u planovima integriteta sudova, a koji se odnose na često nejasnu korelaciju između osnovnih i rezidualnih rizika, gore navedene statističke podatke treba uzeti sa rezervom, jer su brojevi i procenti osnovnih i rezidualnih rizika u stvarnosti značajno niži, ali struktura i rangiranje osnovnih rizika ipak mogu da ukažu na određena pravila i trendove u planovima integriteta tužilačkih organa.

Kada su u pitanju osnovni rizici koji se odnose na (ne)ispunjavanje obaveza predviđenih Zakonom o sprječavanju korupcije, najzastupljeniji su rizici koji se tiču prijavljivanja korupcije i zaštite zviždača, obrađeni kroz dvije grupe osnovnih rizika: neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji (39 odgovarajućih rezidualnih rizika) i diskriminacija, ograničenje i uskraćivanje prava zaposlenog kod otkrivanja i prijavljivanja sumnje na korupciju i druge povrede integriteta (37 rezidualnih rizika). Nepodnošenje izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera je takođe prepoznato kao rizik u planovima integriteta jednog broja tužilačkih organa (17 rezidualnih rizika),

kao i neprijavljivanje poklona i odsustvo evidencije poklona (15) i neprijavljivanje podataka o sponzorstvima i donacijama (12).

Međutim, iako su gore navedene grupe osnovnih rizika obuhvaćene određenim brojem planova integriteta, ti rizici često nijesu konkretizovani kroz rezidualne rizike ili, što je važnije, njihovo prepoznavanje nije kao posljedicu imalo i planiranje odgovarajućih mjera za smanjenje rizika, pa je preporuka svim organima da uključe i detaljno obrade navedena pitanja prilikom naredne izrade analize rizika. U drugim planovima, kod rizika koji se odnose na zaštitu zviždača, najčešće je planirano određivanje lica za prijem i postupanje po prijavi zviždača, kao i provjera prijava o korupciji, nedozvoljenom lobiranju ili uticaju i drugim nepravilnostima.

Tabela najzastupljenijih osnovnih rizika u oblasti tužilaštva:

Osnovni rizici	Broj rezidualnih rizika koji pripadaju navednoj grupi osnovnih rizika	Procenat u odnosu na sve rezidualne rizike
1. Narušavanje integriteta institucije	208	44,07%
2. Sukob interesa	188	39,83%
3. Gubitak povjerenja građana u rad službenika i institucije	184	38,98%
4. Prekoračenje i zloupotreba službenih nadležnosti / Iskorišćavanje javne funkcije ili službenog položaja	183	38,77%
5. Ugrožavanje zaštite podataka / Neadekvatni mehanizmi formalne i faktičke zaštite podataka	181	38,35%
6. Curenje informacija	124	26,27%
7. Nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaji	113	23,94%
8. Povrede profesionalnih, etičkih pravila i pristrasno ponašanje	105	22,25%
9. Korupcija / Koruptivno ponašanje	102	21,61%
10. Primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi	91	19,28%
11. Nedozvoljen uticaj na tužioce i zaposlene u tužilaštvu kod donošenja opštih i pojedinačnih pravnih akata	82	17,37%
12. Velika koncentracija zadataka na jednoj osobi	72	15,25%
13. Donošenje neustavnih ili nezakonitih odluka	62	13,14%
14. Narušavanje integriteta zaposlenih	44	9,32%
15. Neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji	39	8,26%
16. Kršenje principa transparentnosti kod pripreme i donošenja opštih akata	38	8,05%

17. Diskriminacija, ograničenje i uskraćivanje prava zaposlenog kod otkrivanja i prijavljivanja sumnje na korupciju i druge povrede integriteta	37	7,84%
18. Neuredan, neblagovremen i netačan unos podataka u PRIS	22	4,66%
19. Neetično i neprofesionalno ponašanje prema strankama u postupku i drugim korisnicima tužilačkih usluga	17	3,60%
20. Nepodnošenje izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera	17	3,60%
21. Široka diskreciona ovlašćenja u donošenju akata i odluka koje se odnose na rukovođenje i upravljanje tužilaštvom	15	3,18%
22. Neprijavljivanje poklona i odsustvo evidencije poklona	15	3,18%
23. Zloupotreba finansijskih ovlašćenja	14	2,97%

Ostali nalazi i preporuke

Planovi integriteta organa u oblasti tužilaštva su izrađeni sistematično, ali sadrže i određene formalne nedostake, slične onima u oblasti sudstva. Često nema dovoljno razrađenih rezidualnih rizika, ili mjere ne odgovaraju u potpunosti prepoznatim rizicima. Neke mjere su nedovoljno konkretne, a u pojedinim planovima je jedna mjera planirana za veliki broj rizika. Takođe, veliki broj planova nije tehnički i suštinski prilagođen važećoj metodologiji izrade planova integriteta, već su korišćeni obrasci koji su bili u upotrebi u ranijem periodu. Kod nekih organa je u potpunosti izostala analiza rizika u posebnim oblastima, a u planovima određenih tužilaštava nijesu uključene sve četiri opšte oblasti.

Kao što je napomenuto ranije, često nije jasan odnos osnovnih i rezidualnih rizika, jer se dešava da je veliki broj rizika grupisan i procijenjen kao jedan rizik, pa u nekim slučajevima ne postoje definisane mjere za savladavanje pojedinačnog rizika ili je teško utvrditi uticaj mjere na identifikovane rizike, što će se vjerovatno pokazati prilikom izvještavanja o sprovođenju planova integriteta u narednom periodu. U planovima integriteta nekih tužilaštava nedostaje procjena intenziteta pojedinih rizika. Preporuka je, kao i organima u oblasti sudstva, da se izvrši procjena svakog rezidualnog rizika (ili eventualno grupe nekoliko blisko vezanih rizika), i shodno tome planiraju odgovarajuće mjere, što će organima olakšati i praćenje sprovođenja mjera.

S obzirom na to da su određene mjere u planovima integriteta opšteg karaktera, ili je predviđeno da se sprovode u kontinuitetu, preporučuje se koncipiranje što preciznijih i mjerljivijih mjera, kao i uključivanje indikatora uspjeha u slučajevima kada je teško procijeniti da li se mjera uspješno sprovodi ili da li doprinosi na adekvatan način savladavanju identifikovanih rizika.

Iako planove integriteta u oblasti tužilaštva karakteriše umjereniji intenzitet rizika u odnosu na sistem sudstva, preporučuje se objema grupama organa da izvrše analizu rizika i obradu manjih procesa i uključe rizike nižeg intenziteta, koji iako ne ugrožavaju instituciju u mjeri u kojoj to mogu učiniti rizici prepoznati u planovima, ipak mogu dovesti do određenih problema u funckionisanju procesa ili cijelog sistema, ukoliko dođe do njihovog ostvarivanja. Ovo se ogleda i u tome da je u nekim planovima integriteta rukovodilac tužilaštva naveden kao osoba odgovorna za sprovođenje većine ili svih mjera. S druge strane, relativno visoki intenzitet rizika u planovima integriteta u oblasti pravosuđa može se objasniti čestim grupisanjem rizika i vršenjem procjene intenziteta grupe rizika kao cjeline (nekad čak na nivou oblasti), umjesto procjene intenziteta pojedinačnih rizika.

I pored navedenih formalnih nedostataka koji karakterišu većinu planova integriteta u ovoj oblasti, po kvalitetu se izdvajaju planovi nekoliko tužilaštava, u kojima su, osim opštih oblasti, analizirane i obuhvaćene brojne posebne oblasti, precizno određeni potencijalni rizici i formulisane mjerljive i konkretne mjere za smanjenje ili otklanjanje tih rizika.

Jedan dio preporuka proisteklih iz **Izvještaja Evropske komisije za 2016**. **godinu** dat je u analizi planova integriteta sudstva, posebno ocjene i preporuke koje se odnose na Tužilački savjet. S obzirom na to da se jedan dio nalaza iz Izvještaja odnosi i na tužilaštva, u prvom redu na Specijalno državno tužilaštvo, taj dio Izvještaja je potrebno razmotriti u cilju daljeg unapređenja planova integriteta ovih organa.

Osim preporuka navedenih u prethodnom poglavlju, za Tužilački savjet je u Izvještaju posebno istaknuto da treba da preduzme dalje korake da poveća transparentnost svog rada[14]. Stoga, preporučuje se da Savjet ovo uzme u obzir prilikom naredne analize rizika i eventualnog ažuriranja plana integriteta, ili da dâ prioritet već postojećim mjerama u planu koje su usmjerene na unapređenje transparentnosti rada.

Prema Izvještaju, institucionalni i operativni kapaciteti tužilaca, sudija i policije za borbu protiv korupcije i dalje su nedovoljni i potrebno im je unapređenje, uključujući i putem specijalizovanih obuka[15]. Takođe se navodi da policiji i tužilaštvu nedostaju vještine za finansijsku istragu i da to treba kao prioritet rješavati kroz posebno usmjerenu specijalizovanu dugoročnu obuku[16]. Shodno tome, preporučuje se uključivanje adekvatnih mjera koje se odnose na organizovanje specijalizovanih obuka, iako je edukacija u velikoj mjeri već zastupljena u planovima integriteta. Edukacija se u planovima uglavnom odnosi na sve zaposlene ili je planirana za određene grupe zaposlenih, odnosno za određene radne procese u tužilaštvima i sudovima.

U izvještaju Evropske komisije ocijenjeno je da Specijalnom tužilaštvu treba da se obezbijede svi ljudski i materijalni resursi koji su mu potrebni da bi vršilo svoj mandat, kao i da saradnja organa,

[14] Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2016. godinu, str. 67
[15] Ibid, str. 73
[16] Ibid, str. 22

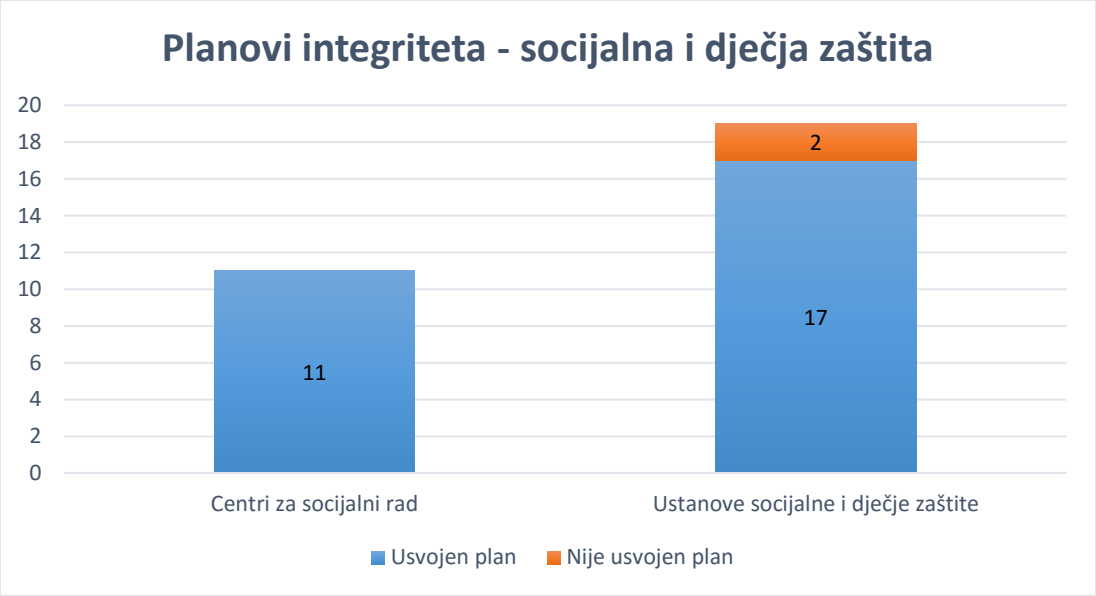
naročito policije i tužilaštva u izviđaju treba da se poboljša[17]. Planom integriteta Specijalnog državnog tužilaštva planirani su proširenje i izmjena postojeće sistematizacije radnih mjesta, obezbjeđenje opreme i adekvatnih prostornih kapaciteta, kao i edukacija zaposlenih u nekoliko različitih oblasti.

U dijelu Izvještaja koji se odnosi na institucionalni i operativni kapacitet pravosuđa, navedeno je da Crna Gora od 2013. godine ima sistem tužilačke istrage, ali da praktični problemi u koordiniranju i razmjeni informacija između struktura za sprovođenje zakona i pravosudnih struktura još nijesu u potpunosti riješeni, iako ima poboljšanja. To je jedan od najznačajnijih nedostataka koji utiču na rezultate, zaključeno je u Izvještaju[18], pa se preporučuje tužilaštvima da razmotre mogućnost da prilikom revizije planova integriteta (procjene efikasnosti i efektivnosti planova integriteta), dopune planove mjerama koje se odnose na uspostavljanje adekvatnih ljudskih i materijalnih resursa, odgovarajuće obuke kadrova, kao i uspostavljanje efikasnog sistema razmjene informacija sa drugim državnim organima.

[17] Ibid, str. 22 i 74
[18] Ibid, str. 23

II. Oblast socijalne i dječje zaštite

Oblast socijalne i dječje zaštite obuhvata 30 organa vlasti: 11 centara za socijalni rad i 19 ustanova socijalne i dječje zaštite. Svi centri za socijalni rad i 17 ustanova socijalne i dječje zaštite su usvojili plan integriteta. [19]

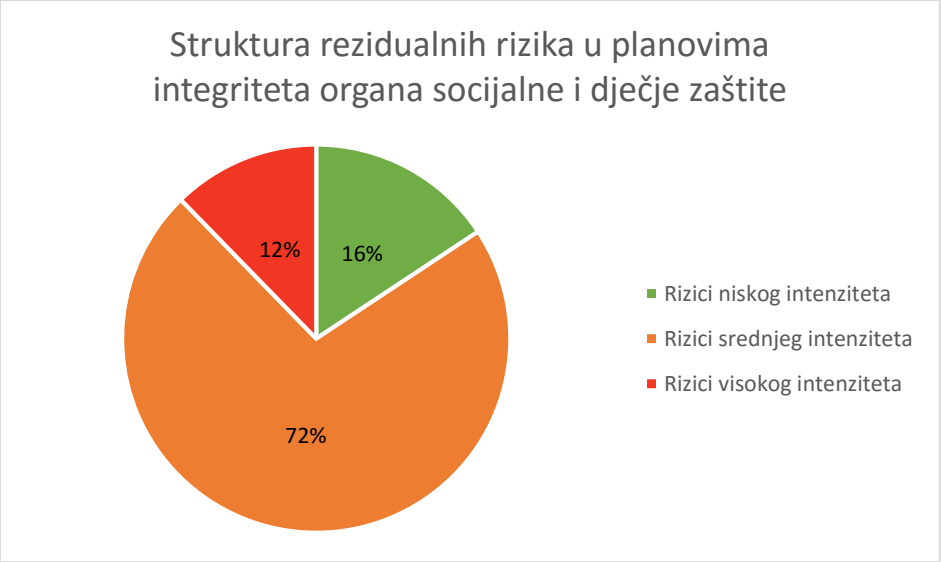


Grafikon 19: Broj usvojenih planova integriteta u oblasti socijalne i dječje zaštite

[19] **Plan integriteta su donijeli:** JU Centar za socijalni rad za opštine Berane, Andrijevica i Petnjica, JU Centar za socijalni rad za opštine Bijelo Polje, Mojkovac i Kolašin, JU Centar za socijalni rad za opštine Bar i Ulcinj, JU Centar za socijalni rad za Prijestonicu Cetinje, JU Centar za socijalni rad za Opštinu Herceg Novi, JU Centar za socijalni rad za opštine Nikšić, Plužine i Šavnik, JU Centar za socijalni rad za opštine Kotor, Tivat i Budva, JU Centar za socijalni rad za opštine Plav i Gusinje, JU Centar za socijalni rad za Glavni grad Podgorica, gradske opštine Golubovci i Tuzi i Opštinu Danilovgrad, 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 i JU Centar „Ljubović“ Podgorica. **Plan integriteta nijesu donijeli:** JU Dom starih „Bijelo Polje“ i JU Dnevni centar za djecu i omladinu sa smetnjama i teškoćama u razvoju Budva.

U planovima integriteta navedenih organa identifikovano je ukupno 675 rezidualna rizika (344 u centrima za socijalni rad i 331 u ustanovama socijalne i dječje zaštite) i planirane su 1122 mjere za smanjenje ili otklanjanje rizika.

Najveći broj rezidualnih rizika prepoznatih u organima socijalne i dječje zaštite je srednjeg intenziteta – ukupno ih je 486 (72%). Identifikovano je ukupno 106 rizika niskog intenziteta i 83 rizika visokog intenziteta. Posebno je kod centara za socijalni rad karakterističan veliki procenat rizika srednjeg intenziteta (85% svih rizika). Centri za socijalni rad imaju i nešto veći prosječni intenzitet rizika u odnosu na ustanove socijalne i dječje zaštite (31,74 na skali od 1 do 100, u odnosu na 27,96 kod ustanova socijalne i dječje zaštite).

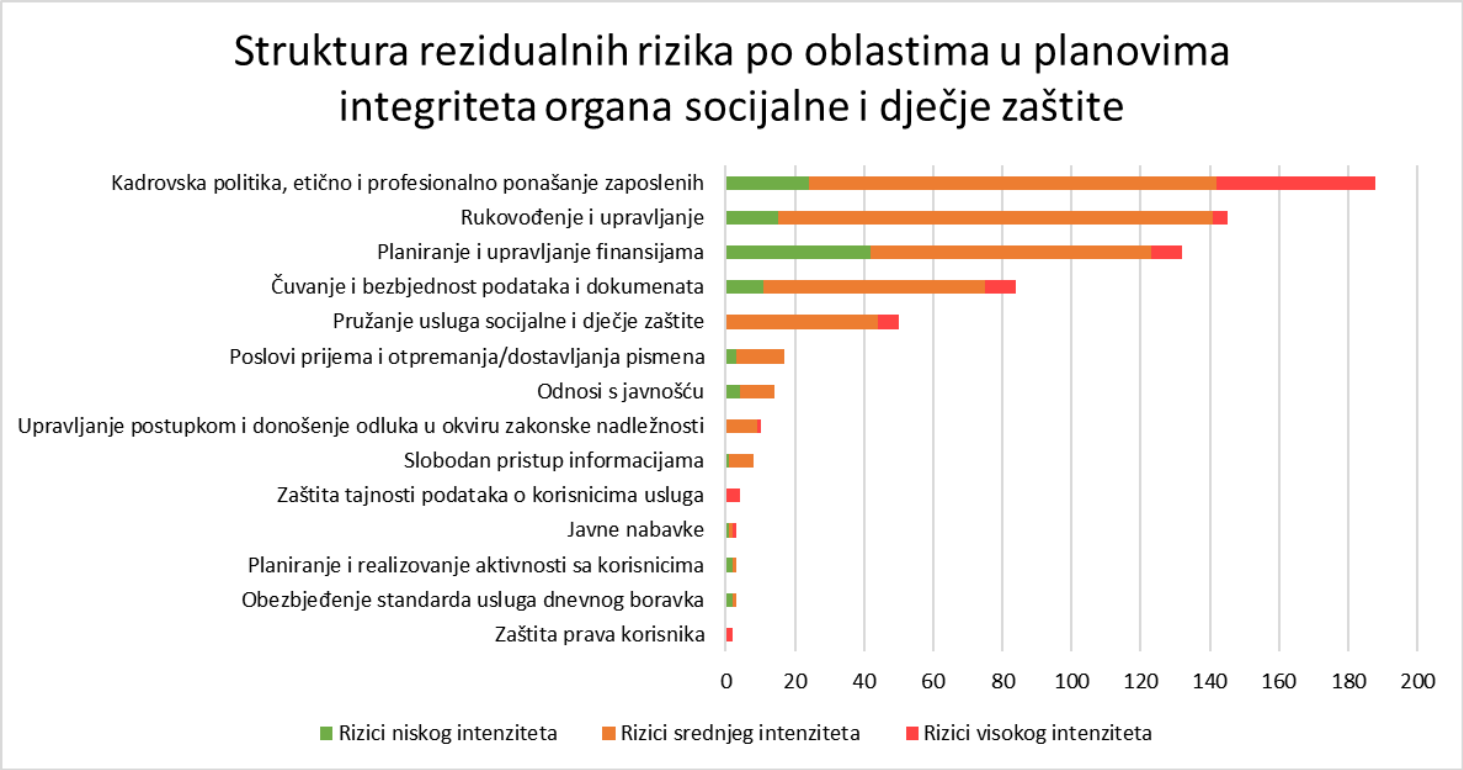


Grafikon 20: Struktura rezidualnih rizika u planovima integriteta organa socijalne i dječje zaštite

Kao i kod većine organa vlasti, najveći broj rizika u ovoj grupi organa identifikovan je u opštim oblastima rizika. Od četiri opšte oblasti, ukupno 188 rezidualnih rizika je u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“, 145 u oblasti „Rukovođenje i upravljanje“, 132 u oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“ i 84 rizika u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“. Oblast kadrovske politike karakteriše i najveći intenzitet rizika (u prosjeku 36,61), i većina rizika visokog intenziteta u planovima integriteta organa socijalne i dječje zaštite nalazi se upravo u ovoj oblasti (46 visokih rizika su u ovoj oblasti, a 37 visokih rizika u svim ostalim oblastima).

Organi socijalne i dječje zaštite su u planovima integriteta obradili ukupno 14 posebnih oblasti. Najviše rezidualnih rizika (50) je obrađeno kroz oblast „Pružanje usluga socijalne i dječje zaštite“, a neke od ostalih posebnih oblasti su: „Poslovi prijema i otpremanja/dostavljanja pismena“ (17 rizika), „Odnosi s javnošću“ (14), „Upravljanje postupkom i donošenje odluka u okviru zakonske nadležnosti“ (10), „Slobodan pristup informacijama“ (8) i „Zaštita tajnosti podataka o korisnicima

usluga“ (4 rizika). Većina rizika u posebnim oblastima su srednjeg intenziteta, a najveći su u oblasti „Upravljanje postupkom i donošenje odluka u okviru zakonske nadležnosti“.



Grafikon 21: Struktura rezidualnih rizika po oblastima u planovima integriteta organa socijalne i dječje zaštite

U organima socijalne i dječje zaštite najzastupljeniji osnovni rizik je primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi (150 rezidualnih rizika koji predstavljaju konkretizaciju ovog osnovnog rizika). Svaki peti rezidualni rizik (20%) se može podvesti pod osnovni rizik sukob interesa, a 113 rezidualnih rizika pripada osnovnim rizicima koji se odnose na povrede profesionalnih, etičkih pravila i pristrasno ponašanje.

Neki od zastupljenijih osnovnih rizika koji se direktno odnose na djelatnost socijalne i dječje zaštite su: neetično i neprofesionalno ponašanje prema strankama u postupku i korisnicima usluga (50 rezidualnih rizika), neblagovremen i netačan unos pismena/podataka u ISSS/SWIS (22 rizika) i zloupotreba povjerljivih službenih podataka i informacija o korisnicima usluga (9 rizika). Drugi rizici koji se neposredno tiču pružanja socijalne i dječje zaštite zastupljeni su u manjem broju i razlikuju se među institucijama. Ovi rizici su uglavnom obuhvaćeni posebnim oblastima rizika (najveći broj organa ih je obradio u oblasti „Pružanje usluga socijalne i dječje zaštite“), ali su zastupljeni i u odgovarajućim opštim oblastima, pa je npr. rezidualni rizik „nedovoljna zaštita ličnih podataka korisnika prava iz socijalne i dječje zaštite“ u nekim planovima integriteta identifikovan u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“, a rizik „nedovoljna

transparentnost socijalnih davanja tokom izborne kampanje“ u oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“.

Podizanje svijesti o problemu korupcije i zaštita zviždača obrađeni su u određenom broju organa. Ukupno 60 rezidualnih rizika odnosi na neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji, a 58 na diskriminaciju, ograničenje i uskraćivanje prava zaposlenog kod otkrivanja, prijavljivanja sumnje na korupciju i druge povrede integriteta. Kada su u pitanju druge obaveze koje proističu iz Zakona o sprječavanju korupcije, organi vlasti su u plan integriteta uključili: nepodnošenje izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera (36 rezidualnih rizika), neprijavljivanje poklona i odsustvo evidencije poklona (15 rizika) i neprijavljivanje podataka o sponzorstvima i donacijama (12 rizika). Preporučuje se svim organima da razmotre i u plan integriteta uključe navedene rizike i odgovarajuće mjere.

Tabela najzastupljenijih osnovnih rizika u oblasti socijalne i dječje zaštite:

Osnovni rizici	Broj rezidualnih rizika koji pripadaju navednoj grupi osnovnih rizika	Procenat u odnosu na sve rezidualne rizike
1. Primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi	150	22,22%
2. Sukob interesa	135	20,00%
3. Povrede profesionalnih, etičkih pravila i pristrasno ponašanje	113	16,74%
4. Nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj	107	15,85%
5. Narušavanje integriteta institucije i zaposlenih	94	13,93%
6. Prekoračenje i zloupotreba službenih nadležnosti / Iskorišćavanje javne funkcije ili službenog položaja	78	11,56%
7. Ugrožavanje bezbjednosti službenih podataka i dokumentata / Neadekvatna zaštita podataka / Ugrožavanje zaštite podataka	76	11,26%
8. Nesavjestan, nestručan rad, neblagovremeno i neažurno obavljanje povjerenih poslova	75	11,11%
9. Donošenje nezakonitih odluka	62	9,19%
10. Neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji	60	8,89%
11. Diskriminacija, ograničenje i uskraćivanje prava zaposlenog kod otkrivanja, prijavljivanja sumnje na korupciju i druge povrede integriteta	58	8,59%
12. Neblagovremeni prijem, dostavljanje i otpremanje pismena / Neuredno vođenje arhive	57	8,44%
13. Nepravilnosti i narušavanje integriteta u postupcima javnih nabavki / Nepoštovanje pravila i postupaka utvrđenih Zakonom o javnim nabavkama	56	8,30%

14. Neetično i neprofesionalno ponašanje prema strankama u postupku i korisnicima usluga	50	7,41%
15. Curenje informacija / Odavanje tajnih podataka	50	7,41%
16. Neadekvatno planiranje i izvršavanje budžeta	42	6,22%
17. Nezakonit uticaj / Nedozvoljeni uticaj na rukovodioce ili zaposlene	40	5,93%
18. Gubitak povjerenja građana u rad službenika i institucije	37	5,48%
19. Nepodnošenje izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera	36	5,33%
20. Nečuvanje podataka i dokumenata od strane zaposlenih u njihovom radu	34	5,04%
21. Narušavanje principa transparentnosti	33	4,89%
22. Zloupotreba finansijskih ovlašćenja	32	4,74%
23. Neefikasna i neracionalna kadrovska politika / Nedostatak kadra	31	4,59%
24. Korupcija / Koruptivno ponašanje zaposlenih	29	4,30%
25. Široka diskreciona ovlašćenja u donošenju akata i odluka koje se odnose na rukovođenje i upravljanje institucijom	26	3,85%
26. Neadekvatno strateško planiranje / Nepostojanje jasne strategije upravljanja, misije i vizije	24	3,56%
27. Neblagovremen i netačan unos pismena/podataka u ISSS/SWIS	22	3,26%
28. Nezakonit proces planiranja i sprovođenje procedure zapošljavanja	18	2,67%
29. Odsustvo informacione bezbjednosti	16	2,37%
30. Neprijavljivanje poklona i odsustvo evidencije poklona	15	2,22%
31. Neprijavljivanje podataka o sponzorstvima i donacijama	12	1,78%
32. Neblagovremeno postupanje posrednika po zahtjevu za pokretanje postupka za zaštitu od mobinga	9	1,33%
33. Zloupotrebe povjerljivih službenih podataka i informacija o korisnicima usluga	9	1,33%
34. Zloupotreba korišćenja službenih vozila	6	0,89%

Ostali nalazi i preporuke

Mada veliki broj planova integriteta u ovom podsistemu ima određene nedostatke, nekoliko organa je donijelo kvalitetne i detaljno razrađene planove integriteta, sa adekvatno planiranim mjerama za savladavanje rizika. Kod određenog broja planova integriteta centara za socijalni rad

i ustanova socijalne i dječje zaštite primijećeno je da izradi plana nije prethodila temeljna analiza rizika, već su prilikom izrade ovog dokumenta uglavnom korišćeni modeli i primjeri planova integriteta drugih institucija, dok su neki planovi integriteta u ovoj grupi organa skoro identični. S tim u vezi, preporučuje se tim organima da pristupe izradi novog plana integriteta, koji će biti rezultat stvarne procjene stanja u instituciji. Kao posljedica navedenog, ni statistika data u ovoj analizi ne može precizno prikazati strukturu i intenzitet rizika u organima socijalne i dječje zaštite.

Čest je slučaj da osnovni i rezidualni rizici nijesu dovoljno precizno određeni, pa se jedino iz predloženih mjera za smanjenje rizika može zaključiti koji rizik postoji u instituciji. U nekim planovima su npr. predviđene mjere koje se odnose na zaštitu zviždača, iako se prijavljivanje korupcije i zaštita zviždača ne pominju u odgovarajućim rizicima. Takođe, u nekim slučajevima su umjesto rezidualnih rizika u plan unijeti faktori rizika (npr. nerazumljivi i nedorečeni propisi, neadekvatne zarade zaposlenih, velika koncentracija zadataka na samo jednoj osobi itd.) ili u nekim slučajevima osnovni rizici ili postojeće mjere kontrole. U pojedinim planovima nije brojčano iskazan intenzitet svih rizika.

Kao što je slučaj sa velikim brojem organa vlasti, i u ovoj grupi organa je čest slučaj da je u planu integriteta veći broj rizika grupisan i procijenjen kao jedan rizik (ili čak svi rizici u okviru jedne oblasti), pa se preporučuje da ti organi izvrše procjenu svakog rezidualnog rizika (ili eventualno grupe nekoliko blisko vezanih rizika), i shodno tome planiraju odgovarajuće mjere.

Nekoliko ustanova socijalne i dječje zaštite je u sklopu dokumentacije plana integriteta brojčano ili grafički prikazalo rezultate upitnika za utvrđivanje radnih procesa posebno ugroženih korupcijom, koji su popunjavali zaposleni u instituciji.

Prilikom procjene efikasnosti plana integriteta, potrebno je uzeti u obzir i ocjene iz **Izvještaja Evropske komisije o Crnoj Gori za 2016. godinu**, gdje je to primjenjivo.

U Izvještaju je navedeno da su lokalni planovi za socijalnu inkluziju napravljeni u gotovo svim opštinama, ali treba obezbijediti adekvatne finansijske resurse za njihovu implementaciju[20]. Nadalje, navodi se da je Zavod za socijalnu i dječju zaštitu funkcionalan, ali treba ojačati njegove kapacitete, te da proces deinstitucionalizacije treba nastaviti paralelno sa porastom usluga hraniteljskih porodica i usluga baziranih u zajednici. Evropska komisija je ocijenila da decentralizacija standardizovanih lokalnih socijalnih usluga još uvijek nije izvršena, i da saradnja sa nevladinim organizacijama u toj oblasti treba da se ojača.[21]

Centri za socijalni rad i ustanove socijalne i dječje zaštite posebnu pažnju treba da obrate na Izvještaj o radu Uprave za inspekcijske poslove za 2015. godinu, i da na osnovu nalaza iz izvještaja ažuriraju plan integriteta. U nastavku je rezime dijela izvještaja koji se odnosi na oblast socijalne i dječje zaštite i **Inspekciju socijalne i dječje zaštite**.

[20] Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2016. godinu, str. 62
[21] Ibid.

Inspekcija socijalne i dječje zaštite uspostavljena je polovinom septembra 2015. godine. Inspekcija sprovodi nadzor nad primjenom Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti i podzakonskih akata za njegovu primjenu[22]. U 2015. godini, od uspostavljanja ove inspekcije, inspekcijski nadzor iz oblasti socijalne i dječje zaštite vršen je posebno u pogledu zakonitosti ostvarivanja prava na osnovna materijalna davanja iz socijalne i dječje zaštite, uključujući i postupanje centara za socijalni rad u dijelu poštovanja rokova u odlučivanju po podnijetim zahtjevima korisnika prava iz ove oblasti[23].

U ovom nadzoru utvrđene su ukupno 34 nepravilnosti, od čega se najveći broj (27) odnosi na osnovna materijalna davanja iz socijalne zaštite, i to 26 u odnosu na ostvarivanje prava na materijalno obezbjeđenje porodice i jedna nepravilnost u odnosu na ostvarivanje prava na jednokratnu novčanu pomoć. U vezi sa ostvarivanjem osnovnih materijalnih davanja iz dječje zaštite, inspektori su utvrdili ukupno četiri nepravilnosti, od čega se jedna odnosi na ostvarivanje prava na dodatak za djecu, dvije na refundaciju naknade zarade i naknade zarade za porodiljsko, odnosno roditeljsko odsustvo i jedna nepravilnost na ostvarivanje prava na naknadu po osnovu rođenja djeteta. Utvrđena je i jedna nepravilnost u dijelu nadzora usluga iz socijalne i dječje zaštite, koja se odnosila na procjenu i planiranje, dok su se preostale dvije nepravilnosti odnosile na opšte i pojedinačne akte javnih ustanova socijalne i dječje zaštite (plan pripravnosti, legitimacije stručnih radnika i saradnika).[24]

U izvještajnoj godini inspektori socijalne i dječje zaštite su utvrdili da javne ustanove Centri za socijalni rad u 101 slučaju nijesu odlučili i dostavili rješenja podnosiocima zahtjeva u roku od 15 dana, odnosno u roku od 30 dana – ukoliko je bilo potrebno sprovesti ispitni posupak – koji rokovi su propisani Zakonom o socijalnoj i dječjoj zaštiti, kao rokovi za donošenje i dostavu rješenja[25].

Smanjenje broja korisnika prava iz socijalne i dječje zaštite, koji su uživali ova prava suprotno Zakonu, po nalogu inspektora neposredan je efekat nadzora ove inspekcije u dijelu osnovnih materijalnih davanja. Pored navedenog, inspekcijski nadzor je uticao na ostvarivanje prava podnosilaca zahtjeva na osnovna materijalna davanja u zakonom propisanom roku, što je u krajnjem uticalo na efikasnost Centara za socijalni rad i poštovanje hitnosti postupka u oblasti socijalne i dječje zaštite, što je djelatnost od javnog interesa.[26]

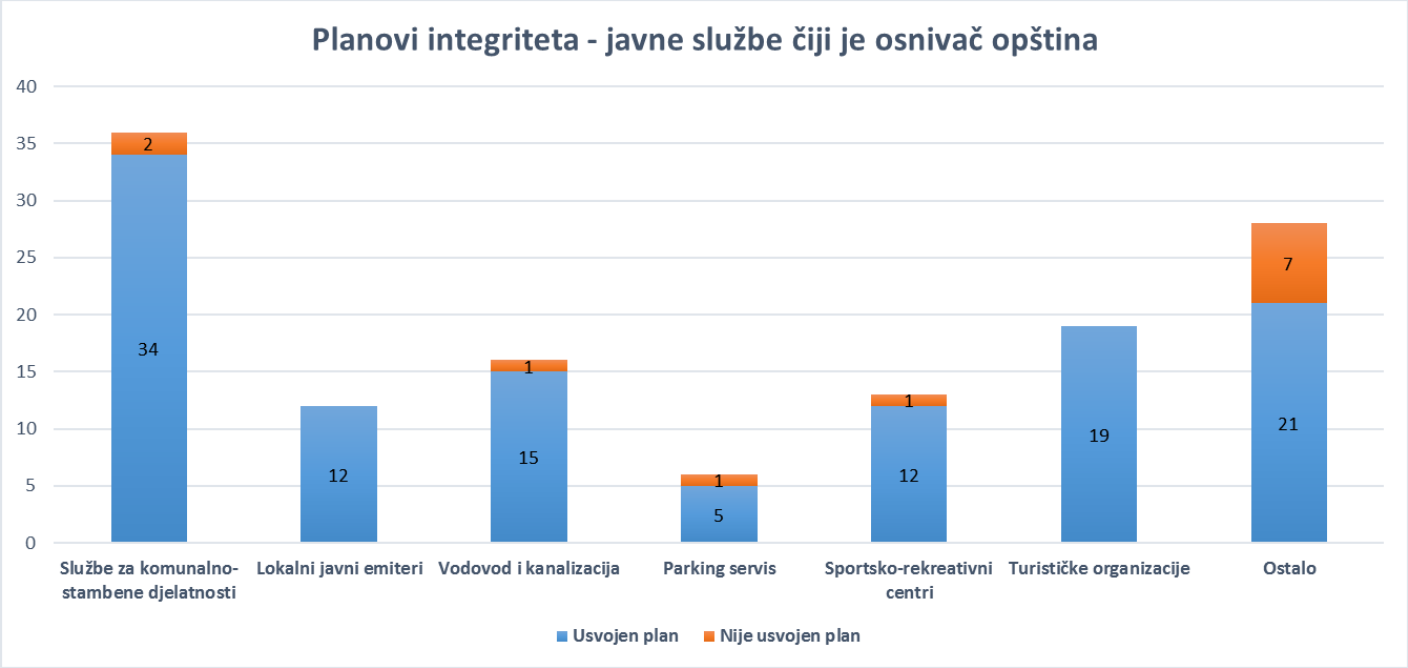
[22] Izvještaj o radu Uprave za inspekcijske poslove za 2015. godinu, str. 48
[23] Ibid, str. 49
[24] Ibid.
[25] Ibid.
[26] Ibid.

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 koja nijesu obuhvaćena ostalim oblastima u ovom dokumentu.

U cilju detaljnije analize planova integriteta pojedinih vrsta organa vlasti, sistem je podijeljen na sedam podsistema:

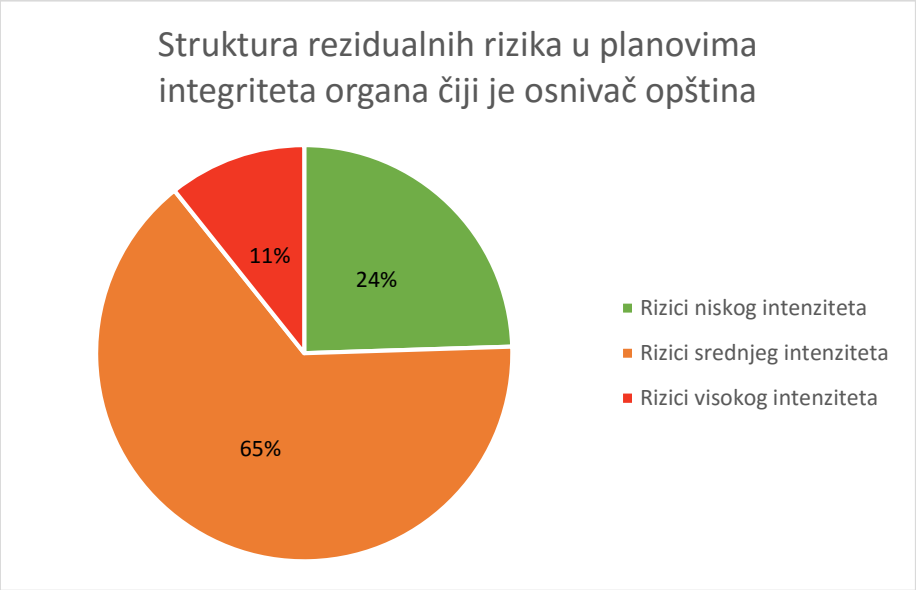
1. Javna komunalno-stambena preduzeća,
2. Lokalni javni emiteri,
3. Vodovod i kanalizacija,
4. Parking servis,
5. Sportsko-rekreativni centri i sportski objekti,
6. Turističke organizacije i
7. Ostali organi vlasti čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave.



Grafikon 22: Broj usvojenih planova integriteta u javnim ustanovama, javnim preduzećima i drugim privrednim društvima čiji je osnivač i većinski vlasnik opština, Prijestonica ili Glavni grad

Ukupno su u sistemu javnih službi čiji je osnivač opština identifikovana 2.584 rezidualna rizika i planirano je 3.955 mjera za smanjenje ili uklanjanje rizika. Najviše je rizika srednjeg intenziteta, ukupno 1.674, a prepoznata su i 633 rizika niskog intenziteta i 277 rizika visokog intenziteta. Rizici

su približno istog intenziteta u svim podsistemima, sa izuzetkom lokalnih javnih emitera gdje su pretežno identifikovani rizici niskog intenziteta.



Grafikon 23: Struktura rezidualnihi rizika u planovima integriteta javnih ustanova, javnih preduzeća i drugih privrednih društava čiji je osnivač i većinski vlasnik opština, Prijestonica ili Glavni grad

Najviše rizika, ukupno 814, identifikovano je u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“. U „Rukovođenju i upravljanju“ prepoznato je ukupno 545 rizika, u „Planiranju i upravljanju finansijama“ 439, a u četvrtoj opštoj oblasti – „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“, ukupno 343 rezidualna rizika.

Od posebnih oblasti rizika jedino se izdvajaju „Odnosi s javnošću“ sa 118 rizika i „Slobodan pristup informacijama“ sa 76 rezidualnih rizika. Druge posebne oblasti rizika su uglavnom specifične za određene vrste organa i njihov pregled je dat u okviru analize planova integriteta po podsistemima.

Statistika pokazuje da se najviše rezidualnih rizika (442, odnosno 17,11% svih rezidualnih rizika) odnosi na nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj. Na drugom mjestu najzastupljenijih osnovnih rizika je narušavanje integriteta institucije i zaposlenih (410 odgovarajućih rezidualnih rizika), a na trećem mjestu sukob interesa (368 rizika). Visok udio imaju i iskorišćavanje javne funkcije ili službenog položaja (334 rezidualnih rizika) i primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi (328 rizika). U nastavku je tabela sa prikazom najzastupljenijih osnovnih rizika u analiziranim planovima integriteta.

Tabela najzastupljenijih osnovnih rizika u javnim ustanovama, javnim preduzećima i drugim privrednim društvima čiji je osnivač i većinski vlasnik jedinica lokalne samouprave:

Osnovni rizici	Broj rezidualnih rizika koji pripadaju navednoj grupi osnovnih rizika	Procenat u odnosu na sve rezidualne rizike
1. Nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj	442	17,11%
2. Narušavanje integriteta institucije i zaposlenih	410	15,87%
3. Sukob interesa	368	14,24%
4. Prekoračenje i zloupotreba službenih nadležnosti / Iskorišćavanje javne funkcije ili službenog položaja	334	12,93%
5. Primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi	328	12,69%
6. Ugrožavanje zaštite podataka / Nesavjesno postupanje sa dokumentacijom	261	10,10%
7. Donošenje nezakonitih odluka	245	9,48%
8. Nesavjestan, nestručan rad, neblagovremeno i neažurno obavljanje povjerenih poslova	227	8,78%
9. Curenje informacija / Odavanje tajnih podataka	214	8,28%
10. Gubitak povjerenja građana u rad službenika i institucije	187	7,24%
11. Narušavanje principa transparentnosti	172	6,66%
12. Nepravilnosti i narušavanje integriteta u postupcima javnih nabavki / Nepoštovanje Zakona o javnim nabavkama	170	6,58%
13. Neadekvatno strateško planiranje / Nepostojanje jasne strategije upravljanja, misije i vizije	136	5,26%
14. Neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji	134	5,19%
15. Zloupotreba povjerljivih službenih podataka i informacija	120	4,64%
16. Povrede profesionalnih, etičkih pravila i pristrasno ponašanje	119	4,61%
17. Neadekvatno planiranje i izvršavanje budžeta	110	4,26%
18. Korupcija	73	2,83%
19. Neefikasna i neracionalna kadrovska politika	71	2,75%
20. Ugrožavanje službenog lica kod otkrivanja i prijavljivanja sumnje na korupciju i druge povrede integriteta	61	2,36%
21. Nezakonit uticaj	57	2,21%
22. Nezakonit proces planiranja i sprovođenja procedure zapošljavanja	31	1,20%
23. Zloupotreba finansijskih ovlašćenja	24	0,93%

Detaljnija analiza usvojenih planova integriteta javnih službi čiji je osnivač opština izvršena je po odgovarajućim podsistemima.

1. Javna komunalno-stambena preduzeća

Ovaj podsistem obuhvata komunalna preduzeća i organe vlasti koji se bave komunalno-stambenim djelatnostima: izgradnjom i održavanjem lokalnih puteva i mehanizacije, održavanjem i zaštitom zelenih površina na teritoriji opštine, sakupljanjem, obradom i odlaganjem otpada, pogrebnim uslugama, upravljanjem tržnicama i pijačnim objektima i dr.

Od 36 organa vlasti u ovom podsistemu, 34 su donijela plan integriteta, dok dva organa nijesu[27].

U analiziranim planovima integriteta identifikovan je ukupno 851 rezidualni rizik i predviđeno je 1.335 mjera za upravljanje rizicima. Broj prepoznatih rizika se prilično razlikuje među organima, pa plan integriteta jedne institucije sadrži 59 rizika, dok su u jednom planu integriteta identifikovana samo dva rizika. Sličan je slučaj i sa brojem mjera za smanjenje rizika.

Najveći broj rezidualnih rizika u planovima integriteta ovih organa vlasti je srednjeg intenziteta, ukupno ih je 682 (80% svih rizika). Identifikovano je 88 rizika visokog intenziteta i 81 rizik niskog intenziteta. Struktura rizika u pogledu intenziteta se razlikuje od organa do organa, ali prosječni intenzitet rizika uglavnom ne prelazi vrijednost 35 na skali od 1 do 100 (osim u tri organa). Prosječni intenzitet rizika u planovima integriteta iznosi 29,93, na istoj skali. Takođe, u svakom pojedinačnom planu integriteta preovladavaju rizici srednjeg intenziteta, što je u određenoj mjere posljedica i visokog nivoa međusobne sličnosti analiziranih planova integriteta.

Od opštih oblasti rizika, najviše rezidualnih rizika prepoznato je u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ – ukupno 322. Slijede oblasti „Rukovođenje i upravljanje“ sa 186 rizika i „Planiranje i upravljanje finansijama“ sa 141 rizikom. U oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ identifikovan je ukupno 71 rizik.

U analiziranim planovima integriteta 33 organa vlasti iz ove grupe obrađen je veći broj različitih posebnih oblasti. Najučestalije su: „Odnosi s javnošću“ (42 rezidualna rizika), „Slobodan pristup informacijama“ (29 rizika), „Planiranje i kvalitetno i blagovremeno izvođenje radova“ (15 rizika), „Stručni i drugi poslovi“ (13 rizika) i „Dostavljenje predloga odluka odboru direktora i osnivaču“ (12 rizika). U manjem broju organa su obrađene oblasti koje se odnose na čistoću i gradsko zelenilo, izgradnju i održavanje lokalnih puteva i mehanizacije, planiranje i efikasno obavljanje

[27] **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 i Direkcija za saobraćaj, održavanje i izgradnju puteva na području Opštine Danilovgrad. **Plan integriteta nijesu donijeli**: Komunalne djelatnosti doo Ulcinj i Komunalne djelatnosti doo Bar

komercijalnih poslova, i druge oblasti koje se odnose na konkretne komunalno-stambene djelatnosti.

Bez obzira na koju se oblast odnose identifikovani rizici, intenzitet rizika je sličan i preovladavaju rizici srednjeg intenziteta, što se može uočiti i iz sljedećeg grafikona.

Grafikon 24: Struktura rezidualnih rizika po oblastima u planovima integriteta javnih komunalno-stambenih preduzeća

Analiza korelacije osnovnih i rezidualnih rizika pokazuje da se 21,6% rezidualnih rizika u ovoj grupi planova integriteta odnosi na nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj, dok se svaki peti rizik (20,6%) odnosi na narušavanje integriteta institucije i zaposlenih. Među često zastupljenim osnovnim rizicima su i: zloupotreba službenog položaja (17,2% rezidualnih rizika se odnosi na ovaj osnovni rizik), primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi (15,8% rezidualnih rizika) i sukob interesa (13,5% odgovarajućih rezidualnih rizika).

U malom broju organa je identifikovan neki od sljedećih osnovnih rizika: neprijavljivanje podataka o sponzorstvima i donacijama, neprijavljivanje poklona i odsustvo evidencije poklona, i nepodnošenje izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera. Ipak, neizvršavanje navedenih obaveza predviđenih Zakonom o sprječavanju korupcije jeste prepoznato kao rizik u planovima integriteta javnih komunalno-stambenih službi, ali kroz druge osnovne rizike, opštijeg karaktera. Preporuka je da svi organi razmotre i eventualno uključe navedene rizike u plan integriteta. Neprijavljivanje korupcije i neadekvatno postupanje po prijavama zviždača su češće procijenjeni

kao rizici: ukupno 62 rezidualna rizika se odnosi na neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji, a 27 na diskriminaciju, ograničenje i uskraćivanje prava zaposlenog kod otkrivanja, prijavljivanja sumnje na korupciju i druge povrede integriteta.

Tabela najzastupljenijih osnovnih rizika u planovima integriteta opštinskih komunalno-stambenih službi:

Osnovni rizici	Broj rezidualnih rizika koji pripadaju navednoj grupi osnovnih rizika	Procenat u odnosu na sve rezidualne rizike
1. Nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj	184	21,62%
2. Narušavanje integriteta institucije i zaposlenih	175	20,56%
3. Prekoračenje i zloupotreba službenih nadležnosti / Iskorišćavanje javne funkcije ili službenog položaja	146	17,16%
4. Primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi	134	15,75%
5. Sukob interesa	115	13,51%
6. Donošenje nezakonitih odluka	90	10,58%
7. Ugrožavanje zaštite podataka / Neadekvatna zaštita podataka	80	9,40%
8. Curenje informacija / Odavanje tajnih podataka / Zloupotreba povjerljivih službenih podataka i informacija	77	9,05%
9. Gubitak povjerenja građana u rad službenika i institucije	68	7,99%
10. Nesavjestan, nestručan rad, neblagovremeno i neažurno obavljanje povjerenih poslova	68	7,99%
11. Neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji	62	7,29%
12. Narušavanje principa transparentnosti	62	7,29%
13. Neadekvatno sprovođenje postupka javnih nabavki / Nepravilnosti i narušavanje integriteta u postupcima javnih nabavki	59	6,93%
14. Povrede profesionalnih, etičkih pravila i pristrasno ponašanje	54	6,35%
15. Neefikasna i neracionalna kadrovska politika	42	4,94%
16. Neadekvatno strateško planiranje rada institucije / Nepostojanje jasne strategije upravljanja, misije i vizije	41	4,82%
17. Korupcija	39	4,58%
18. Neadekvatno planiranje i izvršavanje budžeta	29	3,41%
19. Diskriminacija, ograničenje i uskraćivanje prava zaposlenog kod otkrivanja, prijavljivanja sumnje na korupciju i druge povrede integriteta	27	3,17%

Ostali nalazi i preporuke

Kao i u većini ostalih grupa organa, veliki broj planova integriteta komunalno-stambenih preduzeća je međusobno veoma sličan, ili u pojedinim slučajevima identičan. Iako je određeni stepen podudaranja rizika i mjera u planovima razumljiv, posebno zbog srodnih djelatnosti, ali i eventualnih nedostataka vremena ili kapaciteta za temeljniju izradu planova integriteta, preporučuje se organima da obezbijede neophodne uslove za donošenje unaprijeđenog plana integriteta, čemu bi prethodila detaljna analiza rizika, u skladu sa Pravilima za izradu i sprovođenje plana integriteta.

Drugi konkretni nedostaci koji se uočavaju u određenim planovima integriteta ovih institucija su: neusklađenost sa predviđenim obrascima i metodologijom, izostanak posebnih oblasti rizika ili neke od opštih oblasti, izostanak procjene intenziteta rizika, nedostatak rezidualnih rizika i mjera ili ponavljanje istih rizika i mjera, navođenje faktora rizika umjesto rezidualnih rizika i dr. Konkretne komunalno-stambene djelatnosti koje obavljaju ovi organi obrađene su u malom broju planova, uglavnom kroz posebne oblasti rizika.

2. Lokalni javni emiteri

Podsistem „Lokalni javni emiteri“ obuhvata 12 lokalnih radio-televizijskih emitera. Plan integriteta su usvojili svi lokalni javni emiteri.[28]

U planovima integriteta ovog podsistema identifikovano je ukupno 310 rezidualnih rizika i definisano 328 mjera za smanjenje rizika. Broj prepoznatih rizika u instituciji se kreće od devet (Radio Andrijevica) do 55 (Radio Herceg Novi).

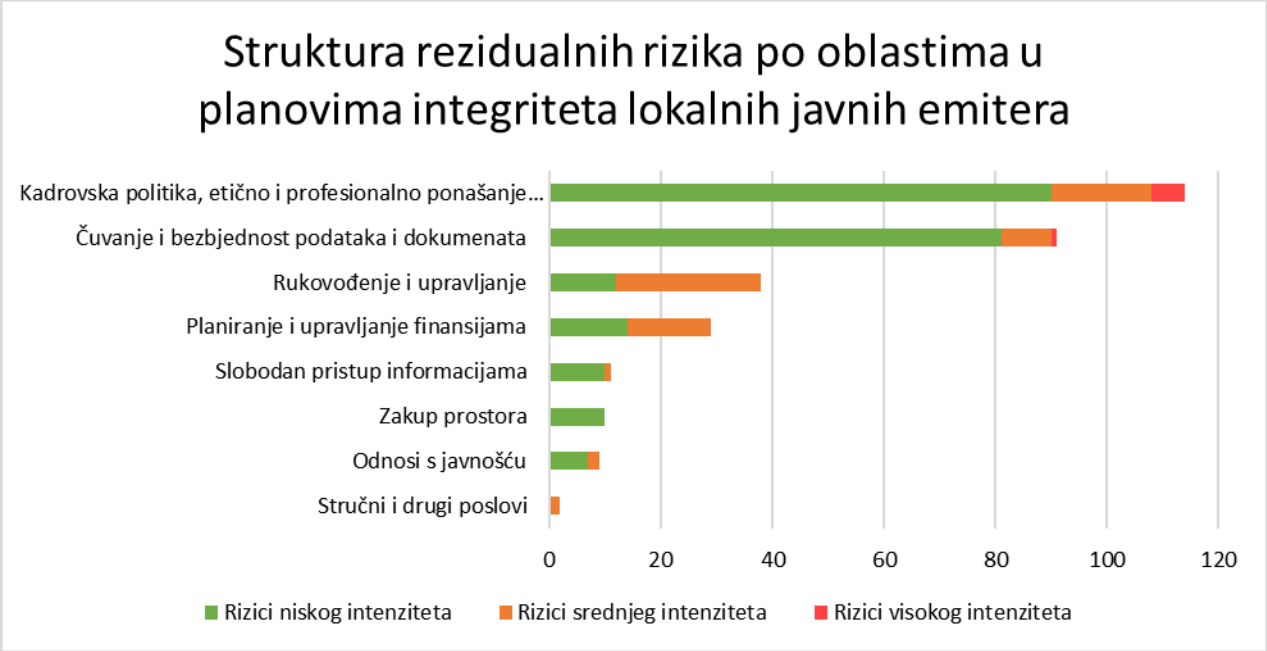
Najveći broj rizika u lokalnim javnim emiterima je niskog intenziteta. Ukupno je identifikovano 225 rizika niskog intenziteta (oko 73% svih rizika), 78 rizika je srednjeg intenziteta, a 7 rizika je visokog intenziteta, od kojih 6 u jednoj instituciji. Šest lokalnih javnih emitera je u planu integriteta identifikovalo isključivo rizike niskog intenziteta. Jedan od razloga je to što je pet od šest navedenih planova međusobno vrlo slično, dok su registri rizika i planirane mjere u nekim od ovih planova identični.

Od opštih oblasti rizika, najveći broj rizika obuhvaćen je oblastima „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ (ukupno 114), i „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ (91). Rizici koji pripadaju tim dvijema oblastima su većinom niskog intenziteta. U

[28] **Plan integriteta su donijeli:** 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“ i Lokalni javni emiter „Radio televizija Ulcinj“.

„Rukovođenju i upravljanju“ identifikovano je 38 rizika, a u „Planiranju i upravljanju finansija“ ukupno 29 rizika. Ove dvije oblasti karakteriše nešto viši intenzitet rizika u odnosu na ostale oblasti, pa ovdje preovladavaju rizici srednjeg intenziteta.

Organi u ovom podsistemu su u manjoj mjeri obradili posebne oblasti rizika, a posebno izostaju oblasti kojima bi bile obuhvaćene specifične nadležnosti i djelatnosti koje vrše lokalni javni emiteri, pa se preporučuje organima da u narednom periodu posebnu pažnju posvete unapređenju planova integriteta u ovom pogledu. Među najzastupljenijim posebnim oblastima su: „Slobodan pristup informacijama“ (11 rizika), „Zakup prostora“ (10) i „Odnosi s javnošću“ (9).



Grafikon 25: Struktura rezidualnih rizika po oblastima u planovima integriteta lokalnih javnih emitera

Više od trećine rezidualnih rizika u planovima integriteta lokalnih javnih emitera odnosi se na sukob interesa, koji je najzastupljeniji osnovni rizik u planovima integriteta lokalnih javnih emitera. Na drugom mjestu je osnovni rizik zloupotreba povjerljivih službenih podataka i informacija, pod koji se može podvesti svaki četvrti rezidualni rizik, a na trećem mjestu je nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj (oko 8% rezidualnih rizika).

Rizici koji se odnose na neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji, ili na diskriminaciju, ograničenja i uskraćivanja prava zaposlenog kod prijavljivanja sumnje na korupciju i druge povrede integriteta, prepoznati su u određenim organima (5 odnosno 4 rezidualna rizika), a u svim planovima integriteta izostaju osnovni rizici koji se odnose na nepodnošenje izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera, neprijavljivanje podataka o sponzorstvima i donacijama, i neprijavljivanje poklona i odsustvo evidencije poklona. U manjem broju organa, neki od ovih rizika ipak su prepoznati kroz rezidualne rizike i mjere, i najčešće su podvedeni pod osnovni rizik

„Nedozvoljeno lobiranje i drugi nejavni uticaji ili drugi oblici kršenja principa transparentnosti“. Primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi je, s druge strane, identifikovano kao osnovni rizik kroz osam konkretnih rezidualnih rizika.

Tabela najzastupljenijih osnovnih rizika u planovima integriteta lokalnih javnih emitera:

Osnovni rizici	Broj rezidualnih rizika koji pripadaju navednoj grupi osnovnih rizika	Procenat u odnosu na sve rezidualne rizike
1. Sukob interesa	113	36,45%
2. Zloupotreba povjerljivih službenih podataka i informacija	78	25,16%
3. Nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj	25	8,06%
4. Narušavanje integriteta institucije i zaposlenih	22	7,10%
5. Iskorišćavanje javne funkcije ili službenog položaja	21	6,77%
6. Neblagovremeni prijem, dostavljanje i otpremanje pismena	17	5,48%
7. Narušavanje principa transparentnosti	15	4,64%
8. Nesavjestan, nestručan rad, neblagovremeno i neažurno obavljanje povjerenih poslova	14	4,52%
9. Donošenje nezakonitih odluka	12	3,87%
10. Gubitak povjerenja građana u rad službenika i institucije	12	3,87%
11. Neadekvatna zaštita podataka / Ugrožavanje zaštite podataka	11	3,55%
12. Neadekvatno sprovođenje postupaka javnih nabavki	10	3,23%
13. Neadekvatno planiranje i izvršavanje budžeta	9	2,90%
14. Primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi	8	2,58%
15. Neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji	5	1,61%
16. Diskriminacija, ograničenje i uskraćivanje prava zaposlenog kod otkrivanja i prijavljivanja sumnje na korupciju i druge povrede integriteta	4	1,29%

Ostali nalazi i preporuke

Dok su neki od lokalnih javnih emitera sproveli analizu rizika u cilju izrade adekvatnog plana integriteta, jedan dio organa je u određenoj mjeri prilikom izrade plana koristio postojeće primjere ili druge planove integriteta, sudeći po međusobnoj sličnosti određenih planova u ovom podsistemu, pa se u ovim organima preporučuje da pristupe izradi novog ili ažuriranju postojećeg plana integriteta u skorijem periodu, u cilju izrade dokumenta koji odslikava pravo stanje u instituciji.

Pet organa vlasti u ovom podsistemu je koristilo specifičnu metodologiju koja podrazumijeva procjenu jednog ili više rizika za svako pojedinačno radno mjesto, umjesto analize rizika po radnim procesima uspostavljenim u organu. Iako ovako izrađeni planovi mogu imati određene prednosti, preporučuje se njihova izmjena u cilju dosljednije primjene Pravila za izradu i sprovođenje plana integriteta. Predložene mjere za savladavanje rizika su u ovim slučajevima prilično opšteg karaktera, pa nijesu pogodne za praćenje, a rezidualni rizici takođe nijesu dovoljno konkretni ili su greškom izostavljeni. Osim toga, u ovim planovima nigdje nije navedena odgovorna osoba za sprovođenje mjere, što dodatno otežava praćenje sprovođenja plana.

Ostale planove integriteta u ovom podsistemu karakterišu slični nedostaci kao i u planovima integriteta drugih organa vlasti: izostavljanje rezidualnih rizika ili procjene intenziteta istih, planiranje mjera koje ne odgovaraju prepoznatim rizicima, a naročito izostanak adekvatnih posebnih oblasti rizika, odnosno analize rizika u radnim procesima i aktivnostima specifičnim za tu vrstu organa, tj. u ovom slučaju za javne radio-televizijske emitere, posebno u svijetlu Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja i konkretno objavljivanja cjenovnika usluga i oglašavanja političkih subjekata na radio i TV stanicama tokom izborne kampanje, pa se preporučuje da se u narednom periodu razmotri potreba da se navedena grupa planova dopuni mjerama koje se odnose na monitoring i implementaciju navedenih zakonskih rješenja, gdje je to primjenjivo.

3. Vodovod i kanalizacija

Ovaj podsistem obuhvata 16 organa u čijoj su nadležnosti poslovi koji se odnose na vodovod i kanalizaciju, a plan integriteta je usvojilo 15 organa[29]:

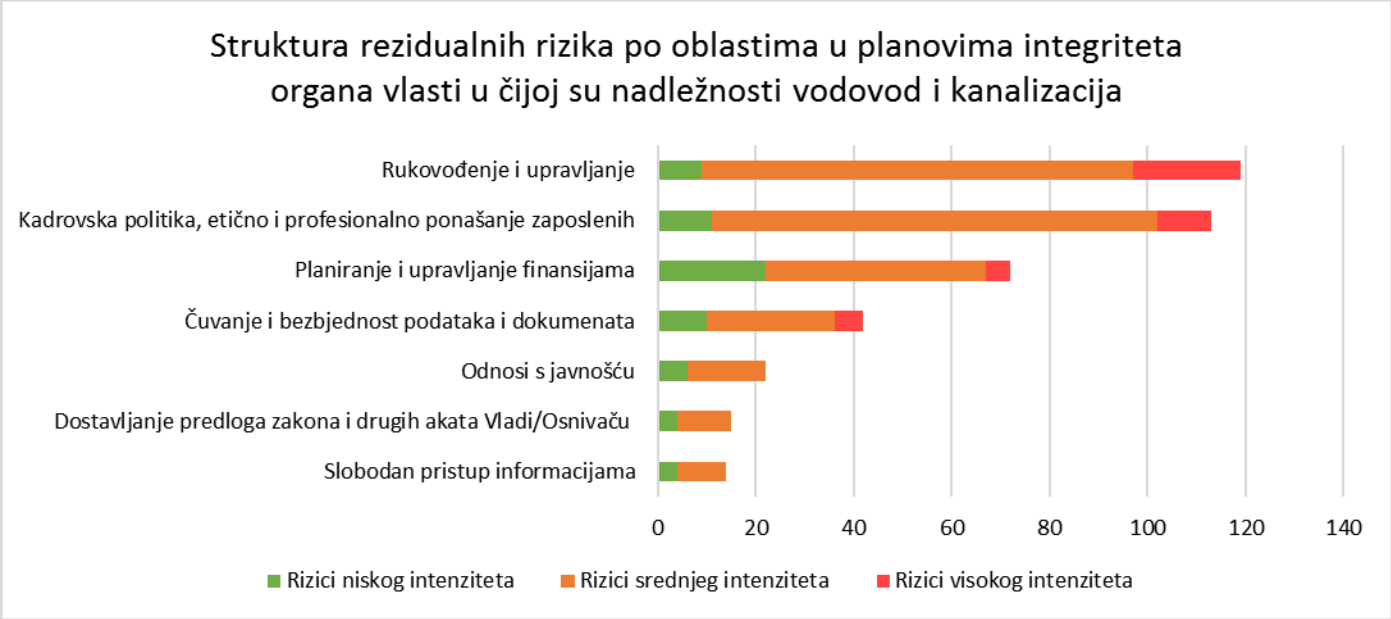
Ukupno su u planovima integriteta ovih organa identifikovana 402 rizika, i planirano je ukupno 605 mjera za savladavanje ili smanjenje rizika. Naviše rizika u ovoj grupi organa, ukupno 292 (72,6%), je srednjeg intenziteta. Ukupno 66 rizika je niskog, a 44 visokog intenziteta. Prosječni intenzitet rizika u usvojenim planovima integriteta je 29,79 (na skali od 1 do 100). Takođe, u svakom pojedinačnom planu integriteta, osim u jednom, kao i u svakoj pojedinačnoj obrađenoj oblasti rizika, najučestaliji su rizici srednjeg intenziteta.

Opšta oblast koja sadrži najveći broj rezidualnih rizika (119) je „Rukovođenje i upravljanje“. Slijedi „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“, oblast u kojoj je identifikovano

[29] **Plan integriteta su donijela sljedeća društva:** 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 i Vodovod i kanalizacija Tivat. **Plan integriteta nije donijelo** d.o.o. Vodovod i kanalizacija Ulcinj.

113 rizika. U „Planiranju i upravljanju finansija“ prepoznata su 72 rizika, a u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ ukupno 42 rizika.

Kao što je slučaj i sa prethodnim podsistemima u sistemu organa čiji je osnivač opština, vrlo mali broj organa je analizirao specifične djelatnosti institucije i obradio ih kroz posebne oblasti rizika. Najučestalije su sljedeće posebne oblasti: Odnosi s javnošću (ukupno 22 rizika), Dostavljanje predloga zakona i drugih akata Vladi/Osnivaču (15 rizika) i Slobodan pristup informacijama (14 rizika).



Grafikon 26: Struktura rezidualnih rizika po oblastima u planovima integriteta organa vlasti u čijoj su nadležnosti vodovod i kanalizacija

Najčešći osnovni rizici u planovima integriteta ovih organa su: nedozvoljeno lobiranje, drugi nejavni uticaj ili drugi oblici kršenja principa transparentnosti, sa četvrtinom rezidualnih rizika koji pripadaju ovoj grupi rizika (108 od 402 rizika), narušavanje integriteta institucije i zaposlenih, sa 75 odgovarajućih rezidualnih rizika, i primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi, sa 69 odgovarajućih rezidualnih rizika.

Neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji identifikovano je kao osnovni rizik u deset slučajeva, a ugrožavanje službenog lica kod otkrivanja i prijavljivanja sumnje na korupciju i druge povrede integriteta, prepoznato je u tri slučaja. Po dva puta su kao osnovni rizici navedeni primanje sponzorstava i donacija suprotno odredbama Zakona o sprječavanju korupcije, i nepoštovanje zakonske obaveze evidentiranja primljenih sponzorstava i donacija i njihove vrijednosti. Neispunjavanje ove, kao i drugih obaveza predviđenih Zakonom o sprječavanju korupcije, češće je identifikovano kroz konkretne rezidualne rizike u planovima integriteta, dok

je osnovni rizik često šire definisan, pa je potrebno analizirati rezidualne rizike i mjere kako bi se bolje i tačnije sagledala slika o konkretnim rizicima prepoznatim u ovoj grupi organa.

Tabela najzastupljenijih osnovnih rizika u organima u čijoj su nadležnosti poslovi vodovoda i kanalizacije:

Osnovni rizici	Broj rezidualnih rizika koji pripadaju navednoj grupi osnovnih rizika	Procenat u odnosu na sve rezidualne rizike
1. Nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj	108	26.87%
2. Narušavanje integriteta institucije i zaposlenih	75	18.66%
3. Primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi	69	17.16%
4. Donošenje nezakonitih odluka	64	15.92%
5. Prekoračenje i zloupotreba službenih nadležnosti/ Iskorišćavanje javne funkcije ili službenog položaja	59	14.68%
6. Sukob interesa	55	13.68%
7. Curenje informacija / Odavanje tajnih podataka	46	11.44%
8. Neadekvatno strateško planiranje	43	10.70%
9. Gubitak povjerenja građana u rad službenika i institucije	39	9.70%
10. Nepravilnosti i narušavanje integriteta u postupcima javnih nabavki	29	7.21%
11. Nesavjestan, nestručan rad, neblagovremeno i neažurno obavljanje povjerenih poslova	26	6.47%
12. Ugrožavanje zaštite podataka	26	6.47%
13. Narušavanje principa transparentnosti	20	4,98%
14. Neadekvatno planiranje i izvršavanje budžeta	19	4.73%
15. Povrede profesionalnih, etičkih pravila i pristrasno ponašanje	19	4.73%
16. Nezakonit uticaj	13	3.23%
17. Neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji	10	2.49%

Ostali nalazi i preporuke

Za ovaj podsistem organa važe iste preporuke kao i za prethodne podsisteme, s obzirom na slične nedostatke u izrađenim planovima integriteta. U nekim slučajevima osnovni i rezidualni rizici nijesu dobro definisani, pa su umjesto osnovnih rizika navedeni radni procesi koji su analizirani, a rezidualni rizici nijesu dovoljno konkretni i zapravo predstavljaju tip ili grupu rizika, pa se prije mogu svrstati u osnovne rizike. U nekoliko slučajeva nazivi rezidualnih rizika su u potpunosti izostavljeni, iako je izvršena procjena njihovog intenziteta.

U velikom broju planova integriteta nije izvršena procjena svakog rezidualnog rizika, već je prikazan jedinstveni intenzitet rizika za grupu rizika, ili za sve rezidualne rizike u okviru određene oblasti rizika. Ponegdje je slučaj da brojčane vrijednosti koje označavaju vjerovatnoću i posljedice ostvarivanja rizika prelaze granice utvrđene temperaturnom mapom u Pravilima za izradu i sprovođenje plana integriteta. Određeni organi su u planovima integriteta dali pregled rizika po radnim mjestima, a ne po radnim procesima, pa je učestalo ponavljanje istih rezidualnih rizika i mjera za više radnih mejsta. Kao i prethodni podsistem, i ovaj karakteriše odsustvo posebnih oblasti rizika i analize rizika u svim radnim procesima.

4. Parking servisi

U ovaj podsistem spada šest organa vlasti koji pružaju usluge parkinga: Parking servis Podgorica, Parking servis Bijelo Polje, Parking servis Herceg Novi, Parking servis Nikšić, Parking servis Budva i Parking servis Berane. Jedino posljednji od ovih šest organa nije usvojio plan integriteta.

U pet analiziranih planova integriteta identifikovano je ukupno 58 rizika i planirane su 104 mjere za smanjenje rizika. Više od polovine rezidualnih rizika je niskog intenziteta (32 rizika), 16 rizika je srednjeg, a 10 visokog intenziteta. Najviše rizika visokog intenziteta je sadržano u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“. U tri organa su identifikovani isključivo rizici niskog intenziteta.

Približno jednak broj rizika prepoznat je u svim opštim oblastima rizika, dok su od posebnih oblasti rizika planovima jedino obuhvaćene „Odnosi sa javnošću“ i „Slobodan pristup informacijama“. Dva parking servisa nijesu u plan integriteta uključila nijednu posebnu oblast.

Grafikon 27: Struktura rezidualnih rizika po oblastima u planovima integriteta opštinskih parking servisa

Najzastupljeniji osnovni rizik u analiziranim planovima integriteta je narušavanje integriteta institucije i zaposlenih (13 odgovarajućih rezidualnih rizika), a često su identifikovani i: nedozvoljeno lobiranje, drugi nejavni uticaj ili drugi oblici kršenja principa transparentnosti (12), iskorišćavanje javne funkcije ili službenog položaja (11), primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi (11), curenje informacija (9), donošenje nezakonitih odluka (8), neadekvatno planiranje i izvršavanje budžeta (7), sukob interesa (7), gubitak povjerenja građana u rad službenika i institucije (6), neadekvatno strateško planiranje (6) i povrede profesionalnih i etičkih pravila i pristrasno ponašanje (6).

Neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji je kao osnovni rizik identifikovano u dva plana integriteta (Parking servis Podgorica i Budva). Ova dva organa su, u cilju podizanja svijesti zaposlenih o prijavljivanju korupcije, planirala edukaciju zaposlenih o mehanizmima prijavljivanja korupcije i drugih nezakonitih radnji unutar institucije, ili edukaciju o etičnom i profesionalnom poslovanju. Jedan od ta dva organa je kroz mjere planirao i uvođenje obaveze da se na svim kolegijumima raspravlja o temi integriteta i prevencije korupcije, kao jednoj od obaveznih tačaka dnevnog reda.

Ista dva organa su planirala vođenje i kontrolu evidencije primljenih sponzorstava i donacija, u cilju sprječavanja primanja sponzorstava i donacija suprotno odredbama Zakona o sprječavanju korupcije. Kada su u pitanju ostale obaveze propisane tim Zakonom, jedan parking servis je u planu integriteta kao potencijalne rizike uključio i nepodnošenje izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera i neprijavljivanje poklona i odsustvo evidencije poklona javnim funkcionerima.

Ostali nalazi i preporuke

Kao što je ranije napomenuto, mali broj posebnih oblasti rizika je obrađen u ovim planovima integriteta, a nijedna od njih ne obuhvata konkretne djelatnosti i rizike karakteristične za preduzeća koja se bave uslugama parkinga, pa je neophodno ovo uzeti u obzir prilikom izrade novog ili ažuriranja postojećeg plana integriteta. Tom prilikom treba posebnu pažnju posvetiti i rezidualnim rizicima, koji u nekim slučajevima nijesu dovoljno konkretni, a u drugim nijesu uopšte iskazani, već je samo data konstatacija „nije savladano“, u skladu sa jednom od metodologija izrade plana integriteta koje su bile u upotrebi u ranijem periodu.

5. Sportsko-rekreativni centri i sportski objekti

Ukupno 13 organa vlasti je svrstano u podsistem „Sportsko-rekreativni centri i sportski objekti“.

Od ovih organa, 12 je usvojilo plan integriteta.[30]

U planovima integriteta ovih organa identifikovano je ukupno 157 rizika (96 srednjeg intenziteta, 57 niskog intenziteta i 4 visokog intenziteta). U cilju savladavanja ili smanjenja tih rizika, planirano je ukupno 267 mjera. Najveći rizici prepoznati su u posebnoj oblasti „Izdavanje sportskih terena“, koju su analizirala dva organa. Ta oblast sadrži ukupno tri rizika, čiji je intenzitet 56 (na skali 1-100). Poređenja radi, prosječni intenzitet svih rizika u planovima integriteta ovih organa je 23,14.

Približno ujednačen broj rizika prepoznat je u svim opštim oblastima rizika. Najmanje rizika od ove četiri oblasti je u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“, koju dva sportska centra nijesu obuhvatila u svom planu integriteta.

Skoro svi organi u ovom podsistemu obuhvatili su planom integriteta posebne oblasti rizika, a neke od njih se odnose na specifične nadležnosti sportsko-rekreativnih centara. Najviše rezidualnih rizika je u oblasti „Slobodan pristup informacijama“ (8 rizika) i „Odnosi s javnošću“ (7), a analizirane su i oblasti „Izdavanje sportskih terena“ (3 rizika), „Uslužna djelatnost u preduzeću“ (2), „Izdavanje soba u hotelu“ (1), „Tehničko održavanje objekta“ (1), kao i oblasti koje se odnose na posebne službe u okviru organa.

Grafikon 28: Struktura rezidualnih rizika po oblastima u planovima integriteta sportsko-rekreativnih centara i sportskih objekata

[30] **Plan integriteta su donijeli:** 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, a **plan integriteta nije donio** Sportski centar Kolašin.

Osnovni rizik koji je najzastupljeniji u planovima integriteta ovih organa je primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi (28 odgovarajućih rezidualnih rizika). Kao konkretizaciju ovog osnovnog rizika, tri organa su prepoznala kroz rezidualne rizike primanje poklona (od strane javnih funkcionera) suprotno odredbama Zakona o sprječavanju korupcije i nepoštovanje zakonske obaveze evidentiranja primljenih poklona i njihove vrijednosti, i u skladu sa time su ova tri organa planirala odgovarajuće mjere. Drugi organi koji su kao rizik prepoznali primanje nedozvoljenih poklona nijesu precizirali da li se radi o primanju poklona od strane javnih funkcionera ili o poklonima koje primaju svi zaposleni.

Drugi najzastupljeniji osnovni rizik je neadekvatna zaštita podataka / ugrožavanje zaštite podataka (21 odgovarajući rezidualni rizik), a na trećem mjestu je neadekvatno planiranje i izvršavanje budžeta (20 rezidualnih rizika).

Veliki broj organa u ovom podsistemu je planom integriteta obuhvatio problematiku prijavljivanja korupcije unutar institucije i zaštite zviždača. Petnaest rezidualnih rizika (blizu 10% svih rezidualnih rizika) se odnosi na neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji, a isti broj rizika se odnosi na diskriminaciju i uskraćivanje prava zaposlenog kod prijavljivanja sumnje na korupciju.

Dva sportska centra su u planu integriteta identifikovala rizik neprijavljivanja podataka o sponzorstvima i donacijama, a jedan organ rizik od nepodnošenja izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera.

Među najzastupljenijim rizicima u posebnim oblastima rizika su široka diskreciona ovlašćenja osoblja za izdavanje soba i sportskih terena.

Tabela najzastupljenijih osnovnih rizika u sportsko-rekreativnim centrima i sportskim objektima:

Osnovni rizici	Broj rezidualnih rizika koji pripadaju navednoj grupi osnovnih rizika	Procenat u odnosu na sve rezidualne rizike
1. Primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi	28	17.83%
2. Neadekvatna zaštita podataka / Ugrožavanje zaštite podataka	21	13.38%
3. Neadekvatno planiranje i izvršavanje budžeta	20	12.74%
4. Narušavanje integriteta institucije i zaposlenih	18	11.46%
5. Nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj	17	10.83%
6. Diskriminacija, ograničenje i uskraćivanje prava zaposlenog kod otkrivanja, prijavljivanja sumnje na korupciju i druge povrede integriteta	15	9.55%
7. Neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji	15	9.55%

8. Nepravilnosti i narušavanje integriteta u postupcima javnih nabavki	13	8.28%
9. Nezakonit proces planiranja i sprovođenje procedure zapošljavanja	13	8.28%
10. Donošenje nezakonitih odluka	12	7.64%
11. Korupcija	11	7.01%
12. Sukob interesa	10	6.37%
13. Zloupotreba finansijskih ovlašćenja	10	6.37%
14. Iskorišćavanje javne funkcije ili službenog položaja	10	6.37%
15. Narušavanje principa transparentnosti	9	5,73%
16. Neadekvatno strateško planiranje	8	5.10%
17. Curenje informacija	7	4.46%

Ostali nalazi i preporuke

Veliki broj planova integriteta u ovom podsistemu izrađen je u skladu sa Pravilima za izradu i sprovođenje plana integriteta. Ipak, u pojedinim planovima integriteta su uočeni određeni nedostaci.

U jednom planu integriteta korišćena je tabela koja u dijelu „Registar rizika“ ne sadrži kategorije osnovnog i rezidualnog rizika, već umjesto toga područje obuhvata rizika i radne procese posebno izložene riziku. Jedan organ nije obradio posebne oblasti rizika, a u dva plana nije uključena opšta oblast rizika koja se odnosi na čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata.

U pojedinim planovima rezidualni rizici nijesu dovoljno konkretni, ili u nekim slučajevima zapravo predstavljaju faktore rizika, pa je potrebno dodatno precizirati rizike u tom dijelu. Često je preveliki broj rezidualnih rizika grupisan i procijenjen kao jedan rizik, a u četiri plana integriteta izvršena je jedinstvena procjena intenziteta svih rizika u okviru jedne oblasti, što otežava da se odrede prioritetni rizici, planiraju odgovarajuće mjere i prati njihov uticaj na intenzitet rizika. Ovim organima se preporučuje da izvrše procjenu intenziteta svakog pojedinačnog rezidualnog rizika (ili eventualno grupe nekoliko blisko vezanih rizika), i shodno tome planiraju odgovarajuće mjere.

6. Turističke organizacije

Prema evidenciji Agencije, ukupno je 19 turističkih organizacija i sve su usvojile plan integriteta[31].

[31] **Plan integriteteta su donijele** turističke organizacije iz sljedećih opština: Bar, Berane, Bijelo Polje, Budva, Cetinje, Danilovgrad, Herceg Novi, Kolašin, Kotor, Mojkovac, Nikšić, Plav, Pljevlja, Podgorica, Rožaje, Šavnik, Tivat, Žabljak i Ulcinj.

U planovima integriteta turističkih organizacija identifikovan je 431 rezidualni rizik: 260 je srednjeg intenziteta, 97 niskog, a 74 visokog intenziteta. U cilju smanjenja ili otklanjanja rizika u ovim institucijama, planirano je ukupno 675 mjera.

Najviše rizika, ukupno 119, prepoznato je u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“. Ukupno 91 rizik identifikovan je u oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“, koja je u sedam planova integriteta nazvana „Priprema finansijskog plana i plana javnih nabavki i sprovođenje istih“. Ukupno 84 rizika identifikovano je u oblasti „Rukovođenje i upravljanje“, a 68 u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“.

Većina rizika visokog intenziteta je prepoznata u jednoj od dviju opštih oblasti – „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ i „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ (više od 86% svih rizika visokog intenziteta je u ovim dvijema oblastima).

Neke od posebnih oblasti rizika koje su analizirane u planovima integriteta opštinskih turističkih organizacija su: „Dostavljanje dokumentacije organima Turističke organizacije“ (13 rizika) „Zapošljavanje lica preko lokalnog Javnog rada ZZZCG i preko Programa stručnog osposobljavanja lica“ (10 rizika), „Prijava boravka stranih turista“ (5 rizika) i „Manifestacije“ ili „Manifestacije na otvorenom“ (3 rizika).

Grafikon 29: Struktura rezidualnih rizika po oblastima u planovima integriteta turističkih organizacija

Najzastupljeniji osnovni rizik u planovima integriteta turističkih organizacija je „nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj“, sa 67 odovarajućih rezidualnih rizika. Slijede rizici koji se odnose

na ugrožavanje zaštite dokumenata i podataka, nepotpunu dokumentaciju ili gubitak važne dokumentacije – ukupno 50 rezidualnih rizika. Na trećem mjestu je „nesavjestan, nestručan rad, neblagovremeno i neažurno obavljanje povjerenih poslova“, sa 48 rizika.

Veći broj organa je analizirao rizike koji se mogu ostvariti u procesu organizacije manifestacija (kroz posebnu oblast „Manifestacije“ ili kroz neku od opštih oblasti), pa su učestali i rizici koji se odnose na neadekvatan plan manifestacija, nedovoljno radne snage za organizovanje manifestacija, ili na druge eventualne probleme koji mogu nastati prilikom organizovanja manifestacija (ukupno 19 rezidualnih rizika).

Većina organa obuhvatila je planom pitanje prijavljivanja korupcije i zaštite zviždača. Ukupno 9 rezidualnih rizika odnosi se na neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji, a 13 rizika na ugrožavanje službenog lica kod otkrivanja i prijavljivanja sumnje na korupciju i druge povrede integriteta.

Analizom rezidualnih rizika uočeno je da je ukupno 14 turističkih organizacija kroz plan integriteta prepoznalo rizik od primanja sponzorstava i donacija suprotno odredbama Zakona o sprječavanju korupcije, dok je 13 organa identifikovalo kao rezidualni rizik primanje nedozvoljenjih poklona. U pojedinim planovima integriteta je, u cilju savladavanja ovog rizika, planirana mjera „postupati u skladu sa Zakonom o sprječavanju korupcije“, ali je u koloni koja prikazuje ugrožena radna mjesta navedeno „svi zaposleni“, pa se ovo vjerovatno ne odnosi na primanje nedozvoljenih poklona javnih funkcionera, odnosno na odgovarajuće odredbe Zakona o sprječavanju korupcije.

Tabela najzastupljenijih osnovnih rizika u turističkim organizacijama:

Osnovni rizici	Broj rezidualnih rizika koji pripadaju navednoj grupi osnovnih rizika	Procenat u odnosu na sve rezidualne rizike
1. Nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj	67	15,55%
2. Ugrožavanje zaštite podataka / Nepotpuna dokumentacija / Gubitak važne dokumentacije	50	11,60%
3. Nesavjestan, nestručan rad, neblagovremeno i neažurno obavljanje povjerenih poslova	48	11,14%
4. Neadekvatno sprovođenje postupka javnih nabavki / Nepravilnosti i narušavanje integriteta u postupcima javnih nabavki	45	10,44%
5. Narušavanje integriteta institucije i zaposlenih	41	9,51%
6. Gubitak povjerenja građana u rad službenika i institucije	39	9,05%
7. Narušavanje principa transparentnosti	35	8,12%
8. Curenje informacija	31	7,19%
9. Donošenje nezakonitih odluka	28	6,50%
10. Zloupotreba službenih podataka i dokumenata	25	5,80%
11. Iskorišćavanje javne funkcije ili službenog položaja	22	5,10%

12. Rizik kod organizovanja manifestacija / Neadekvatan plan manifestacija / Nedovoljno radne snage za organizovanje manifestacija	19	4,41%
13. Primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi	19	4,41%
14. Sukob interesa	18	4,18%
15. Nepostojanje jasne strategije upravljanja, misije i vizije, ili precizno izrađenog plana i programa rada	15	3,48%
16. Ugrožavanje službenog lica kod otkrivanja i prijavljivanja sumnje na korupciju i druge povrede integriteta	13	3,02%
17. Neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji	9	2,09%

Ostali nalazi i preporuke

Planovi integriteta turističkih organizacija generalno imaju manje nedostataka nego planovi drugih organa u ovoj grupi. Kod nekih planova se može uočiti da je izvršena podrobna analiza radnih procesa i procjena rizika. Ipak, mogu se uočiti i velike sličnosti između pojedinih planova integriteta. Osim toga, u nekim slučajevima nijesu navedeni rezidualni rizici, dok negdje nedostaje procjena intenziteta rizika. Takođe, u jednom planu su grupisani svi rizici koji su u istoj oblasti rizika i iskazana je jedinstvena procjena intenziteta za cijelu oblast, pa je potrebno u narednom periodu izvršiti pojedinačnu procjenu intenziteta svih rezidualnih rizika (ili grupe srodnih rizika), i u skladu sa tako iskazanim rizicima planirati adekvatne mjere.

7. Ostale javne službe čiji je osnivač i većinski vlasnik jedinica lokalne samouprave

U ovaj podsistem svrstano je 28 javnih službi čiji je osnivač i većinski vlasnik opština, Prijestonica ili Glavni grad, a koji nijesu svrstani ni u jedan od prethodnih šest podsistema. Od ovih organa, ukupno 20 je usvojilo plan integriteta, jedan organ vlasti je obuhvaćen planom integriteta opštine, a 7 organa nije usvojilo plan integriteta.[32]

[32] **Plan integriteta su donijeli:** AD „Plodovi Crne Gore“ Podgorica, JP „Autobuska stanica“ Nikšić, AD „Luka Kotor“ Kotor, JU za brigu o djeci „Dječji savez“ Podgorica, AD „Barska plovidba“ Bar, DOO „Akademija znanja“ Budva, Preduzeće za konsalting i inženjering "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, AD „Novi duvanski kombinat“ 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 i Društvo za izgradnju vodovodne i kanalizacione infrastrukture u Opštini Herceg Novi, dok je Agencija za zaštitu i razvoj Orjena Herceg Novi **obuhvaćena planom integriteta** Opštine

U usvojenim planovima integriteta identifikovano je ukupno 375 rizika (75 niskog intenziteta, 250 srednjeg i 50 visokog), i planirana je 641 mjera za upravljanje tim rizicima.

Od opštih oblasti, najviše rezidualnih rizika, ukupno 93, identifikovano je u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“. U oblasti „Rukovođenje i upravljanje“ prepoznata su 73 rizika, u oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“ 54, a u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ 38 rezidualnih rizika. Od ove četiri oblasti, najveći intenzitet imaju rizici u oblasti koja se odnosi na kadrovsku politiku, sa prosječnim intenzitetom 30,1 na skali 1-100.

S obzirom na različite nadležnosti organa u ovom podsistemu, posebne oblasti rizika u planovima integriteta se takođe značajno razlikuju među organima. Dok većina organa nije analizirala specifične nadležnosti organa kroz posebne oblasti rizika, određeni organi su tim oblastima posvetili posebnu pažnju prilikom izrade plana integriteta. Nekoliko planova sadrži posebne oblasti rizika koje su vjerovatno preuzete iz primjera izrađenog plana integriteta objavljenog na sajtu Agencije za sprječavanje korupcije („Odnosi s javnošću“ i „Slobodan pristup informacijama“), dok su drugi organi sagledavali konkretne radne procese u instituciji. Npr, plan integriteta doo „Mediteran Reklame“ iz Budve sadrži posebne oblasti koje se odnose na zakup i održavanje reklamnih objekata, kao i na evidenciju i nadzor reklamnog prostora.

Usljed različitih poslova koje obavljaju ovi organi, i ostale kategorije u planovima integriteta se razlikuju od organa do organa: osnovni i rezidualni rizici, mjere za njihovo smanjenje ili savladavanje, intenzitet rizika i način njegovog mjerenja, kao i metodologija procjene rizika i izrade plana integriteta. Takođe, različite vrste nedostataka i grešaka se mogu uočiti u planovima integriteta ovog podsistema, pa ni statistički podaci na nivou podsistema ne mogu prikazati određena pravila iz kojih bi se mogli izvući zbirni zaključci i preporuke na koje bi svaki organ trebalo da obrati pažnju tokom naredne izrade ili ažuriranja plana integriteta i prilikom izvještavanja o sprovođenju plana.

Kada su u pitanju neke od obaveza predviđenih Zakonom o sprječavanju korupcije, sedam organa je među rizike uvrstilo primanje sponzorstava i donacija suprotno odredbama Zakona o sprječavanju korupcije ili nepoštovanje zakonske obaveze evidentiranja primljenih sponzorstava i donacija i njihove vrijednosti. Sedam organa je identifikovao rizik primanja poklona (javnih funkcionera) suprotno odredbama Zakona o sprječavanju korupcije i nedostavljanje Agenciji za sprječavanje korupcije izvoda iz evidencije poklona (istovremeno, jedanaest organa je uključilo u plan integriteta pitanje primanja poklona i vođenja evidencije primljenih poklona svih zaposlenih). Takođe, pet organa je kao jedan od rezidualnih rizika navelo neblagovremeno i

---

Herceg Novi. **Plan integriteta nijesu donijeli:** DOO „Benergo“ Berane, Vaterpolo klub „Budvanska rivijera“ Budva, DOO „Budva Holding“ Budva, DOO „Inventivnost“ Podgorica, AD Fudbalski klub „Budućnost“ Podgorica, DOO „Centar za razvoj durmitorskog područja“ Žabljak i DOO „Regionalni park Piva“ Plužine (plan integriteta usvojen u februaru 2017. godine i nije obuhvaćen izvještajem)

nepotpuno dostavljanje Agenciji izvještaja o imovini i prihodima javnih funkcionera koji obavljaju funkciju u tom organu.

Ukupno 28 rezidualnih rizika u planovima integriteta navedenih organa odnose se na neprijavljivanje korupcije i nedovoljno razvijenu svijest zaposlenih o ovom društvenom fenomenu, a 12 rezidualnih rizika se odnosi na neadekvatnu zaštitu lica koja prijavljuju korupciju.

Ostali nalazi i preporuke

Kao što je ranije napomenuto, različite vrste nedostataka su uočene u planovima integriteta ovog podsistema: izostanak neke od bitnih kategorija u tabeli plana integriteta – mjera, rezidualnih rizika, procjene intenziteta rizika ili rokova za realizaciju mjera. Učestalo je i ponavljanje istog seta mjera za više različitih rezidualnih rizika. U nekim planovima izostaju posebne oblasti rizika, a u jednom planu integriteta nema oblasti rizika već su umjesto njih navedena sistematizovana radna mjesta i analizirani rizici za svako od njih. Određeni planovi integriteta su izrađeni u kratkom roku, pa su se organi u većoj mjeri oslanjali na rizike i mjere predložene u primjerima plana integriteta ili drugim usvojenim planovima.

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

Prema evidencijama Agencije, obavezu donošenja plana integriteta ima ukupno 50 javnih ustanova, javnih preduzeća ili drugih privrednih društava čiji je osnivač i većinski vlasnik država. Od ovog broja, 46 organa vlasti je donijelo plan integriteta u toku 2016. godine.[33]

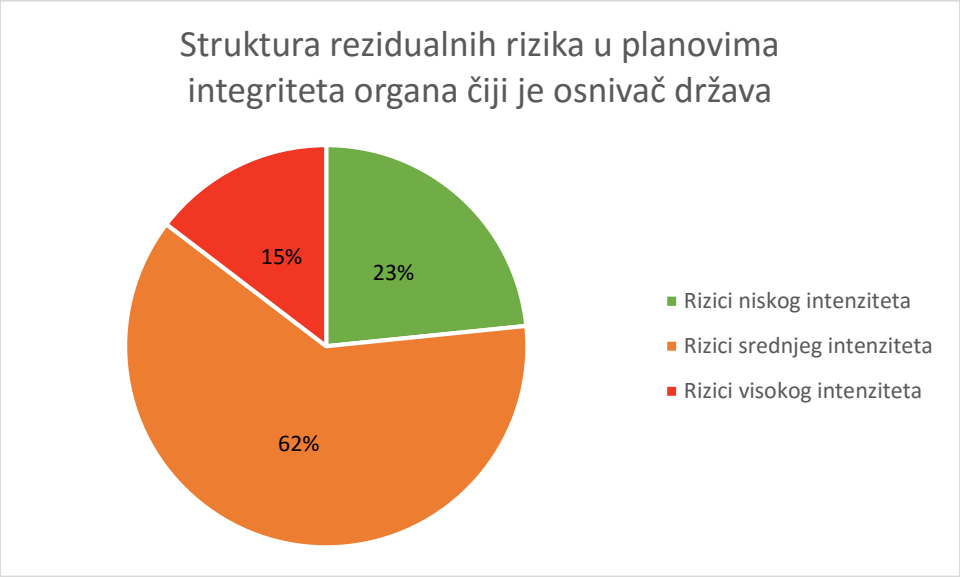
U donijetim planovima integriteta identifikovan je ukupno 1.381 rezidualni rizik i planirano je 2.170 mjera za uklanjanje ili smanjenje rizika. Posmatrano po intenzitetu rizika, prepoznato je 856 rizika srednjeg intenziteta, 323 rizika niskog intenziteta i 202 rizika visokog intenziteta. Intenzitet rizika se značajno razlikuje među organima, pa su npr. u tri plana integriteta identifikovani samo rizici visokog intenziteta, a neki planovi sadrže isključivo rizike niskog intenziteta.

Prosječni intenzitet rizika u ovom sistemu je 29,90 na skali 1-100, što premašuje prosječni intenzitet u sistemu „Javne ustanove, javna preduzeća ili druga privredna društva čiji je osnivač i većinski vlasnik opština, Prijestonica ili Glavni grad“ i prosječni intenzitet većine podsistema u okviru tog sistema. Nešto veći intenzitet rizika proizilazi iz procjene ovih organa da bi veliki broj prepoznatih rizika imao velike posljedice po rad institucije ukoliko bi došlo do njihovog ostvarenja. Prosječna vrijednost za tu kategoriju je 6,70 na skali od 1-10, dok prosječna vjerovatnoća nastanka rizika iznosi 4,32 na istoj skali.

Pet fondova u ovoj grupi organa prepoznalo je ukupno 92 rizika i planiralo 133 mjere za upravljanje rizicima. Broj rizika se kreće od šest – u planu integriteta Fonda penzijskog i invalidskog osiguranja Crne Gore, do 31 – u planu integriteta Fonda rada. Kada su u pitanju ostali

[33] **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 tužilastvu, Nacionalna turistička organizacija Crne Gore i Institut za standardizaciju Crne Gore. **Plan integriteta nijesu donijeli:** DOO „Inovaciono preduzetnički centar Tehnopolis“ Nikšić, AD Institut za fizikalnu medicinu, rehabilitaciju i reumatologiju „Dr Simo Milošević“ Igalo – Herceg Novi, DOO „Crnogorski fond za solidarnu stambenu izgradnju“ Podgorica i DOO „Crnogorski elektrodistributivni sistem“ Podgorica.

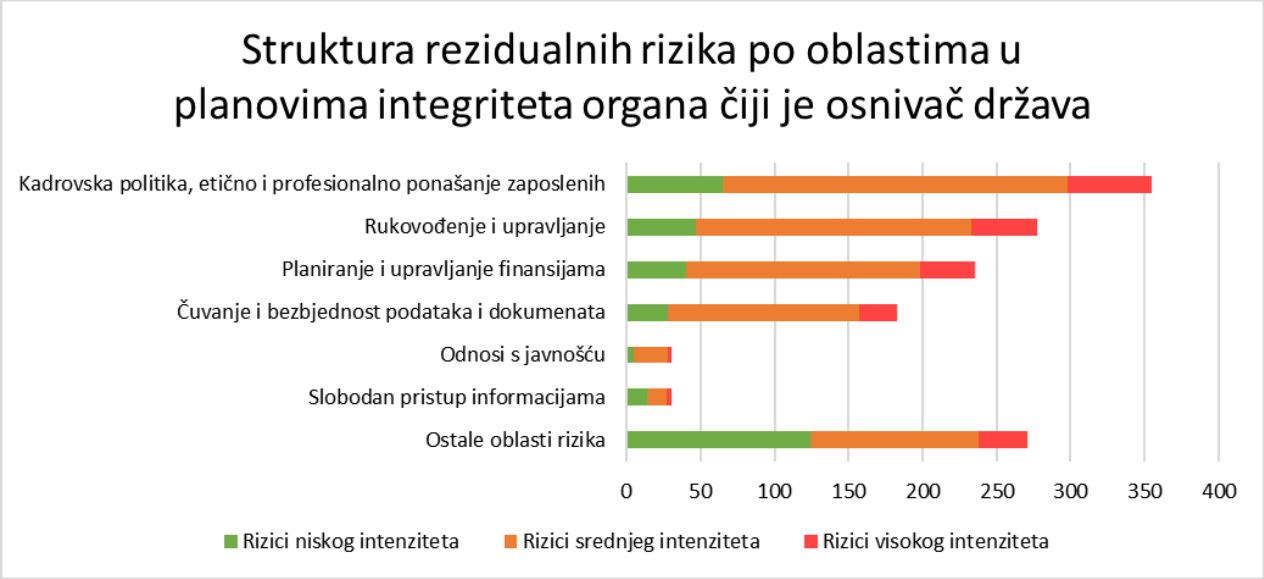
organi u predmetnom sistemu, najviše rezidualnih rizika identifikovano je u AD „Pošta Crne Gore“, ukupno 130, u i AD „Elektroprivreda Crne Gore“, ukupno 78.



Grafikon 30: Struktura rezidualnih rizika u planovima integriteta javnih ustanova, javnih preduzeća i drugih privrednih društava čiji je osnivač i većinski vlasnik država

Najveći broj rezidualnih rizika, ukupno 355, prepoznat je u opštoj oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“. U oblasti „Rukovođenje i upravljanje“ identifikovano je 277 rizika, u „Planiranju i upravljanju finansija“ 235, a u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ 183 rizika.

Od posebnih oblasti rizika, jedino se izdvajaju „Odnosi s javnošću“ i „Slobodan pristup informacijama“ sa po 30 rezidualnih rizika. S obzirom na raznorodnost aktivnosti koje obavljaju organi u ovoj grupi, i posebne oblasti rizika u analiziranim planovima integriteta se razlikuju i ne mogu se izvući zajednički statistički podaci. Takođe, kod određenog broja planova integriteta oblasti rizika nijesu definisane u skladu sa Pravilima za izradu i sprovođenje plana integriteta: u nekim slučajevima su navođena radna mjesta umjesto oblasti rizika, a u drugim slučajevima je navedeno više oblasti za isti rezidualni rizik, pa za ukupno 20 rezidualnih rizika nije jasno kojoj oblasti pripadaju. Jedan dio organa je kao posebne oblasti rizika navodio organizacione jedinice organa (sektore, službe i td).



Grafikon 31: Struktura rezidualnih rizika po oblastima u planovima integriteta javnih ustanova, javnih preduzeća i drugih privrednih društava čiji je osnivač i većinski vlasnik država

Svaki peti rezidualni rizik u planovima integriteta ovih organa odnosi se na osnovni rizik „narušavanje integriteta institucije i zaposlenih“ (340 od 1.381 rezidualnih rizika). Drugi najzastupljeniji osnovni rizik je „sukob interesa“ sa 293 odgovarajuća rezidualna rizika, a na trećem mjestu su rizici koji se odnose na zloupotrebu službenog položaja ili iskorišćavanje javne funkcije (254 rezidualna rizika). Učestali su i osnovni rizici „primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi“ (250 rizika), „nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj“ (239 rizika) i „nesavjestan, nestručan rad, neblagovremeno i neažurno obavljanje povjerenih poslova“ (213 odgovarajućih rezidualnih rizika).

Organi su u značajnoj mjeri prepoznavali rizike koji se tiču prijavljivanja korupcije unutar institucije i zaštite zviždača. Na osnovni rizik „neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji“ odnose se 134 rezidualna rizika, a na „ugrožavanje službenog lica kod otkrivanja i prijavljivanja sumnje na korupciju i druge povrede integriteta“ ukupno 39 rezidualna rizika.

Ukupno sedamnaest organa je kao rizik navelo da nije određeno lice za prijem i postupanje po prijavi zviždača, i planiralo kao mjeru određivanje tog lica. Dva organa su planirala formiranje komisije za prijavu i evidenciju slučajeva korupcije unutar institucije. Veći broj organa je planirao donošenje internog uputstva za evidenciju prijava korupcije unutar institucije i postupanje po prijavama, kao i zaštitu identiteta lica koje je podnijelo prijavu.

Dvanaest organa je u planu integriteta identifikovalo rizik neprijavljivanja podataka o sponzorstvima i donacijama, a četrnaest organa rizik od nepodnošenja izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera.

Sedamnaest organa je identifikovalo rizik primanja poklona (javnih funkcionera) suprotno odredbama Zakona o sprječavanju korupcije i nedostavljanja Agenciji za sprječavanje korupcije izvoda iz evidencije poklona. Takođe, dvadeset tri organa su uključila u plan integriteta pitanje primanja poklona i vođenja evidencije primljenih poklona svih zaposlenih. Kao što je već navedeno, „primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi“ je (sa 250 odgovarajućih rezidualnih rizika) jedan od najčešće identifikovanih osnovnih rizika u planovima integriteta ovih organa.

Tabela najzastupljenijih osnovnih rizika u javnim ustanovama, javnim preduzećima i drugim privrednim društvima čiji je osnivač i većinski vlasnik država:

Osnovni rizici	Broj rezidualnih rizika koji pripadaju navednoj grupi osnovnih rizika	Procenat u odnosu na sve rezidualne rizike
1. Narušavanje integriteta institucije i zaposlenih	340	24,62%
2. Sukob interesa	293	21,22%
3. Prekoračenje i zloupotreba službenih nadležnosti / Iskorišćavanje javne funkcije ili službenog položaja	254	18,39%
4. Primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi	250	18,10%
5. Nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj	239	17,31%
6. Nesavjestan, nestručan rad, neblagovremeno i neažurno obavljanje povjerenih poslova	213	15,42%
7. Curenje informacija / Odavanje tajnih podataka	182	13,18%
8. Ugrožavanje zaštite podataka / Neadekvatna zaštita podataka	158	11,44%
9. Neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji	134	9,70%
10. Donošenje nezakonitih odluka	127	9,20%
11. Povrede profesionalnih, etičkih pravila i pristrasno ponašanje	119	8,62%
12. Neadekvatno strateško planiranje / Nepostojanje jasne strategije upravljanja, misije i vizije	113	8,18%
13. Narušavanje principa transparentnosti	99	7,17%
14. Zloupotrebe povjerljivih službenih podataka i informacija	84	6,08%
15. Neadekvatno sprovođenje postupka javnih nabavki / Nepravilnosti i narušavanje integriteta u postupcima javnih nabavki	80	5,79%
16. Narušavanje ugleda institucije	77	5,58%
17. Gubitak povjerenja građana u rad službenika i institucije	76	5,50%
18. Nezakonit uticaj / Nedozvoljeni uticaj	66	4,78%

19. Neefikasna i neracionalna kadrovska politika / Nedostatak kadra	64	4,63%
20. Neuredno vođenje arhive / Neuredan, neblagovremen i netačan unos podataka u arhivu	52	3,77%
21. Neadekvatno planiranje i izvršavanje budžeta	42	3,04%
22. Ugrožavanje službenog lica kod otkrivanja i prijavljivanja sumnje na korupciju i druge povrede integriteta	39	2,82%
23. Zloupotreba finansijskih ovlašćenja	34	2,46%
24. Neetično i neprofesionalno ponašanje prema strankama i korisnicima usluga	34	2,46%
25. Odsustvo informacione bezbjednosti	32	2,32%
26. Široka diskreciona ovlašćenja u donošenju akata i odluka koje se odnose na rukovođenje i upravljanje institucijom	25	1,81%
27. Korupcija / Koruptivno ponašanje zaposlenih	24	1,74%
28. Nepodnošenje izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera	18	1,30%
29. Neprijavljivanje poklona i odsustvo evidencije poklona	4	0,29%

Ostali nalazi i preporuke

S obzirom na različitost organa u ovom sistemu i njihovih nadležnosti, planove je neophodno pojedinačno analizirati i shodno rezultatima analize dati posebne preporuke svakom organu. Ipak, u nastavku su data opažanja koja se odnose na nedostatke u većem broju planova integriteta u ovoj grupi organa, a tiču se uglavnom neusklađenosti sa usvojenom metodologijom izrade plana integriteta.

Organi vlasti koji su prilikom izrade tabele plana integriteta kao centralnu kategoriju definisali radna mjesta, a ne radne procese, identifikovali su rezidualne rizike za svako pojedinačno radno mjesto, pa je u tim slučajevima učestalo ponavljanje istih rizika za različita radna mjesta, kao i ponavljanje istih mjera. Suprotno tome, određeni organi su izvršili jedinstvenu procjenu intenziteta svih rezidualnih rizika koji su prepoznati u jednoj oblasti rizika, bez posebnog tretiranja i procjene svakog rezidualnog rizika. Kao posljedica toga, ni mjere često nijesu adekvatno koncipirane ili ne mogu na najbolji način doprinijeti umanjenju rizika u instituciji. Ovaj problem je uočen kod osam organa, što je učestalije u odnosu na druge grupe organa.

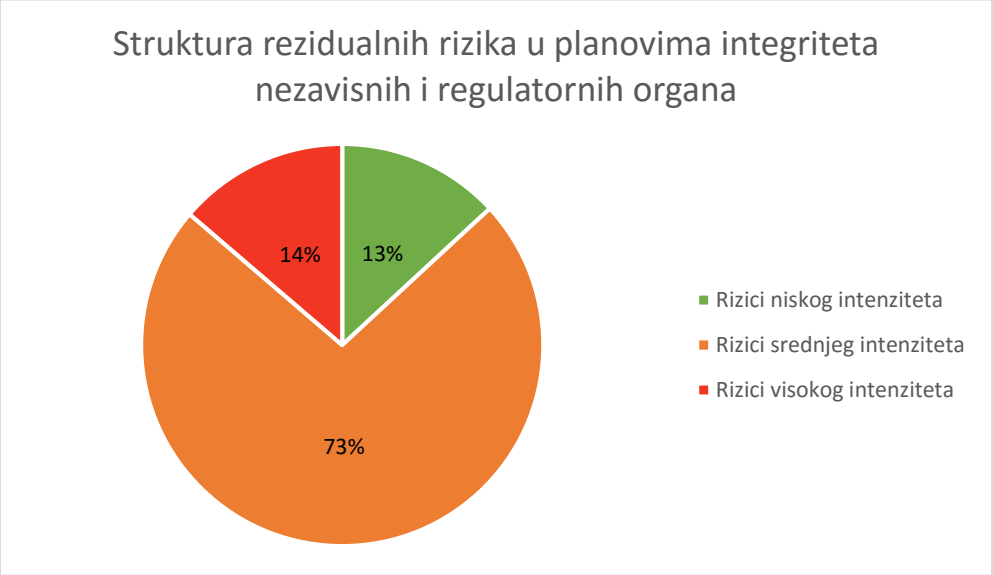
Česta je situacija da u planovima integriteta izostaje neka od bitnih kategorija: oblasti rizika (ponegdje izostaju i opšte, ali naročito posebne oblasti rizika), osnovni rizici, rezidualni rizici (u određenim planovima je umjesto konkretnog rezidualnog rizika samo navedena konstatacija „Nije savladano“, dok su u nekoliko planova odgovarajuća polja ostala prazna), ili nijesu određene osobe odgovorne za sprovođenje mjera. Pojedini planovi sadrže mjere koje ne odgovaraju

prepoznatim rizicima. Jedan plan integriteta ne sadrži procjenu intenziteta rizika, već samo napomenu da su svi rizici u instituciji niskog intenziteta. Osim ponavljanja istih rezidualnih rizika za različita radna mjesta, često su umjesto konkretnih rezidualnih rizika nabrojani faktori rizika ili su ponovljeni osnovni rizici. Mjere je također potrebno dalje razraditi u određenim planovima integriteta, posebno kod nekoliko institucija koje su u cilju savladavanja rizika planirale jedino edukaciju i kontrolu, kao kontinuirane mjere.

V. Nezavisni i regulatorni organi

Ovaj sistem obuhvata dvadeset nezavisnih i regulatornih organa. Svi organi u okviru sistema su ispunili obavezu donošenja plana integriteta.[34] Analizom je obuhvaćeno 19 planova integriteta, s obzirom na to da je jedan plan označen odgovarajućim stepenom tajnosti.

Analizirani planovi integriteta sadrže ukupno 503 rezidualna rizika. Najviše rizika, ukupno 368, je srednjeg intenziteta, 69 rizika je visokog, a 66 rizika niskog intenziteta. Prosječni intenzitet rizika je 31,56 na skali 1 do 100. U cilju savladavanja ili smanjenja ovih rizika planirano je ukupno 487 mjera.

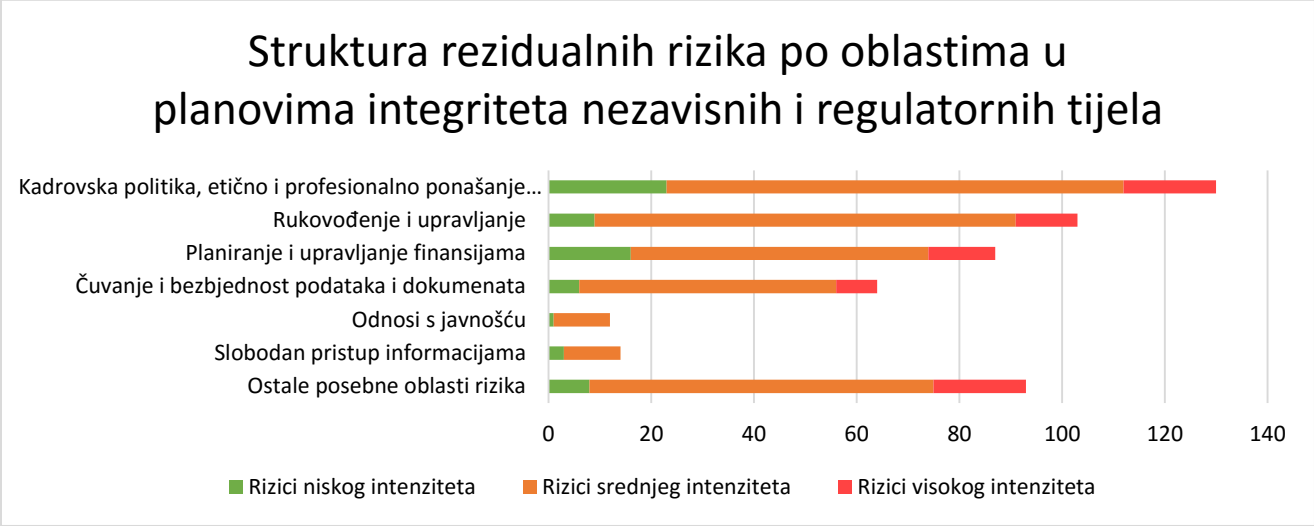


Grafikon 32: Struktura rezidualnih rizika u planovima integriteta nezavisnih i regulatornih organa

Najveći broj rezidualnih rizika, ukupno 130, sadržan je u oblasti rizika „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“. Kada su u pitanju ostale opšte oblasti rizika, oblast „Rukovođenje i upravljanje“ obuhvata 103 rizika, „Planiranje i upravljanje finansijama“ 87 rizika, a „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ 64 rezidualna rizika.

[34] **Plan integriteta su donijeli:** Agencija za nadzor osiguranja, Agencija za civilno vazduhoplovstvo, Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, Agencija za sprječavanje korupcije, Agencija za mirno rješavanje radnih sporova, Agencija za zaštitu konkurencije, Agencija za elektronske medije, Agencija za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost, Agencija za promociju stranih investicija, Agencija za nacionalnu bezbjednost (plan integriteta nije dostavljen Agenciji za sprječavanje korupcije, jer je označen stepenom tajnosti „tajno“, i stoga nije obuhvaćen analizom), Regulatnorna agencija za energetiku, Centralna depozitarna agencija, Državna revizorska institucija, Komisija za hartije od vrijednosti, Državna komisija za kontrolu postupaka javnih nabavki, Državna izborna komisija, Akreditaciono tijelo, Revizorsko tijelo, Zaštitnik ljudskih i manjinskih prava i Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa

Posebne oblasti rizika se razlikuju među planovima, a jedine koje su sadržane u većem broju planova su „Slobodan pristup informacijama“ (14 rezidualnih rizika) i „Odnosi s javnošću“ (12 rizika).



Grafikon 33: Struktura rezidualnih rizika po oblastima u planovima integriteta nezavisnih i regulatornih organa

Svaki peti rezidualni rizik (99 od ukupno 503) u analiziranim planovima integriteta se odnosi na osnovni rizik „nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj“. Drugi najučestaliji osnovni rizik je „narušavanje integriteta institucije i zaposlenih“ (88 odgovarajućih rezidualnih rizika), a na trećem mjestu je „primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi“ (81 rezidualni rizik koji je povezan sa ovim osnovnim rizikom).

Posmatrajući osnovne rizike koji se odnose na obaveze, zabrane i ograničenja predviđene Zakonom o sprječavanju korupcije, najčešće je identifikovan osnovni rizik „ugrožavanje službenog lica kod otkrivanja i prijavljivanja sumnje na korupciju i druge povrede integriteta“, sa 13 odgovarajućih rezidualnih rizika. S druge strane, posmatrajući isključivo rezidualne rizike (ne uzimajući u obzir kojoj grupi osnovnih rizika pripadaju), dobija se preciznija slika i uvid u to u kojoj mjeri su organi analizirali i uključili u plan integriteta obaveze iz Zakona.

Ukupno deset organa je u planu integriteta identifikovalo (rezidualni) rizik nepodnošenja izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera, dok je osam organa identifikovalo rizik neprijavljivanja podataka o sponzorstvima i donacijama.

Deset organa je uključilo u plan integriteta rizik primanja poklona (javnih funkcionera) suprotno odredbama Zakona o sprječavanju korupcije i nedostavljanje Agenciji za sprječavanje korupcije izvoda iz evidencije poklona. Trinaest organa je uključilo u plan i pitanje primanja poklona i vođenja evidencije primljenih poklona svih zaposlenih.

Sedam organa je kroz mjere za smanjenje rizika planiralo da u narednom periodu odredi lice za prijem i postupanje po prijavi zviždača. Drugi organi, koji su vjerovatno već odredili to lice, planirali su obuku za službenike za obradu i analizu prijava, ili su predvidjeli izradu internog uputstva za evidenciju prijava korupcije unutar institucije i postupanje po prijavama, kao i zaštitu identiteta lica koje je podnijelo prijavu.

Tabela najzastupljenijih osnovnih rizika u nezavisnim i regulatornim organima:

Osnovni rizici	Broj rezidualnih rizika koji pripadaju navednoj grupi osnovnih rizika	Procenat u odnosu na sve rezidualne rizike
1. Nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj	99	19,68%
2. Narušavanje integriteta institucije i zaposlenih	88	17,50%
3. Primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi	81	16,10%
4. Sukob interesa	80	15,90%
5. Prekoračenje i zloupotreba službenih nadležnosti / Iskorišćavanje javne funkcije ili službenog položaja	70	13,92%
6. Povrede profesionalnih, etičkih pravila i pristrasno ponašanje	53	10,54%
7. Curenje informacija / Odavanje tajnih podataka	51	10,14%
8. Narušavanje principa transparentnosti	47	9,34%
9. Nesavjestan, nestručan rad, neblagovremeno i neažurno obavljanje povjerenih poslova	45	8,95%
10. Ugrožavanje zaštite podataka	44	8,75%
11. Donošenje nezakonitih odluka	41	8,15%
12. Neadekvatno strateško planiranje / Nepostojanje jasne strategije upravljanja, misije i vizije	40	7,95%
13. Nepravilnosti i narušavanje integriteta u postupcima javnih nabavki / Neadekvatno sprovođenje postupka javnih nabavki	40	7,95%
14. Nezakonit uticaj / Nedozvoljeni uticaj na rukovodioce ili zaposlene	36	7,16%
15. Neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji	34	6,76%
16. Korupcija / Koruptivno ponašanje zaposlenih	26	5,17%
17. Zloupotrebe povjerljivih službenih podataka i informacija	23	4,57%
18. Gubitak povjerenja građana u rad službenika i institucije	19	3,78%
19. Neefikasna i neracionalna kadrovska politika	17	3,38%
20. Neadekvatno planiranje i izvršavanje budžeta	16	3,18%

21. Ugrožavanje službenog lica kod otkrivanja i prijavljivanja sumnje na korupciju i druge povrede integriteta	13	2,58%
22. Narušavanje ugleda institucije	10	1,99%
23. Neuredno vođenje arhive / Neuredan, neblagovremen i netačan unos podataka u arhivu	8	1,59%

Ostali nalazi i preporuke

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

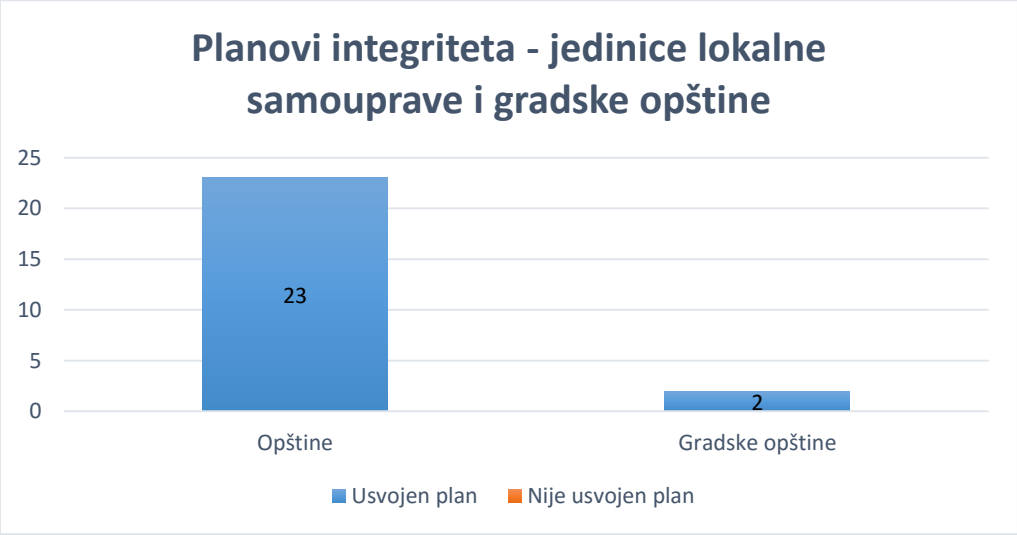
Veliki dio organa je bio obveznik donošenja plana integriteta i po prethodnom zakonskom osnovu (shodno obavezi iz člana 68 Zakona o državnim službenicima i namještenicima), pa ti organi posjeduju određeno znanje i iskustvo u izradi, sprovođenju i praćenju plana integriteta. Ovi organi su u najvećem broju slučajeva unaprijedili svoj plan integriteta i uskladili ga sa Pravilima za pripremu i donošenje plana integriteta. Istovremeno, jedan dio planova karakterišu isti nedostaci koji su postojali u planovima iz prethodnih godina. Takođe, određeni planovi sadrže i popunjen dio tabele koji se odnosi na praćenje realizacije plana integriteta.

Planove integriteta u ovoj grupi organa karakterišu slični tehničko-formalni nedostaci kao kod ostalih planova, ali su ti nedostaci prisutni u manjoj mjeri. Oni uključuju: objedinjavanje velikog broja rezidualnih rizika i vršenje procjene intenziteta te grupe rizika, nedovoljno precizno definisane odgovorne osobe za realizaciju mjera (u nekim slučajevima su to „svi zaposleni“ iako se radi o konkretnim mjerama, karakterističnim za određena radna mjesta), nedovoljno konkretni rezidualni rizici (koji su ponegdje definisani u formi faktora rizika), ili potpuni izostanak neke od bitnih kategorija u tabeli plana integriteta (npr. rokovi za realizaciju i rezidualni rizici, a u jednom planu nedostaju i mjere i odgovorne osobe). Tabela jednog plana integriteta sadrži kolonu „Faktori rizika“, po jednoj od metodologija izrade plana integriteta koja je bila u upotrebi u ranijem periodu i koja nije u skladu sa Pravilima za pripremu i izradu plana integriteta. U istom planu postoji i problem kod definisanja ostalih elemenata tabele (osnovni i rezidualni rizici, postojeće mjere kontrole i faktori rizika, koji jesu unijeti ali su često na pogrešnim mjestima).

VI. Jedinice lokalne samouprave (opštine, Prijestonica, Glavni grad i gradske opštine)

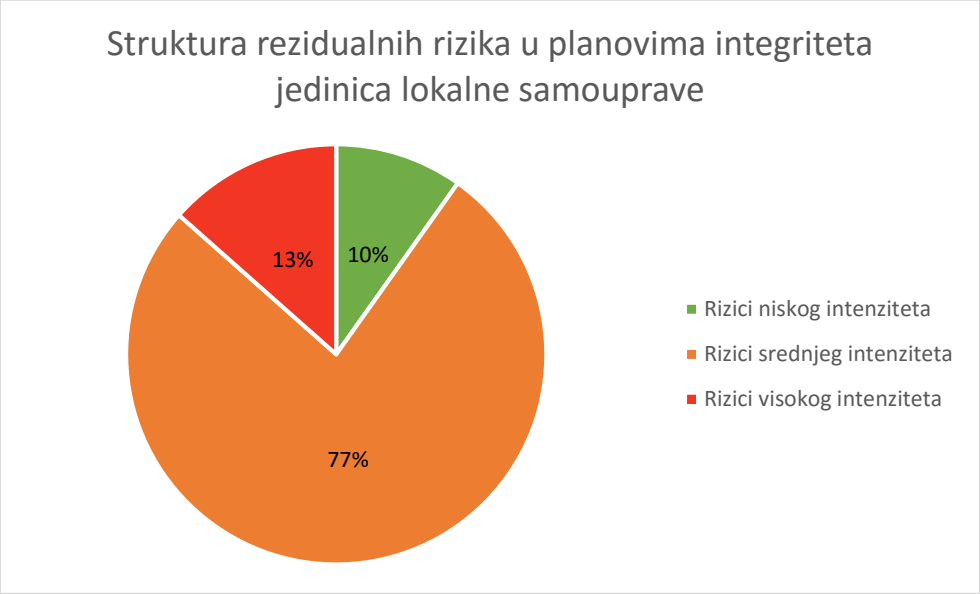
Članom 3 Zakona o sprječavanju korupcije definisani su organi vlasti koji su u obavezi da usvoje plan integriteta, i oni uključuju i sve organe lokalne samouprave i organe lokalne uprave. Imajući u vidu prošlogodišnji predlog izmjena i dopuna Zakona o lokalnoj samoupravi, kojim se u članu 91đ normativno uređuje obaveza usvajanja plana integriteta na nivou jedinica lokalne samouprave, te uzimajući u obzir razloge cjelishodnosti, Agencija je 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.

U skladu sa tim, sve jedinice lokalne samouprave (21 opština, Prijestonica Cetinje, Glavni grad Podgorica i dvije gradske opštine) donijele su plan integriteta kojim su obuhvaćeni svi organi lokalne uprave i samouprave. Radi se o obimnim dokumentima, koji sadrže posebno iskazane rizike i mjere za svaki sekretarijat, direkciju, upravu i agenciju koji su odlukama o organizaciji i načinu rada lokalne uprave opština definisani kao organi lokalne uprave. Osim organa lokalne uprave, planom integriteta Opštine Herceg Novi obuhvaćena je i Agencija za razvoj i zaštitu Orjena (koja nije agencija u smislu Zakona o lokalnoj samoupravi, pa samim tim ni organ lokalne uprave). Veliki broj planova sadrži i posebne oblasti rizika koje se odnose na stručne službe skupštine i predsjednika opštine.



Grafikon 34: Broj usvojenih planova integriteta u jedinicama lokalne samouprave

U 25 usvojenih planova integriteta identifikovano je ukupno 1.760 rezidualnih rizika i planirane su 2.162 mjere za smanjenje ili otklanjanje rizika. Najveći broj rizika je srednjeg intenziteta – ukupno 1.350. Ukupno 237 rizika je visokog intenziteta, a 173 rizika su niskog intenziteta.

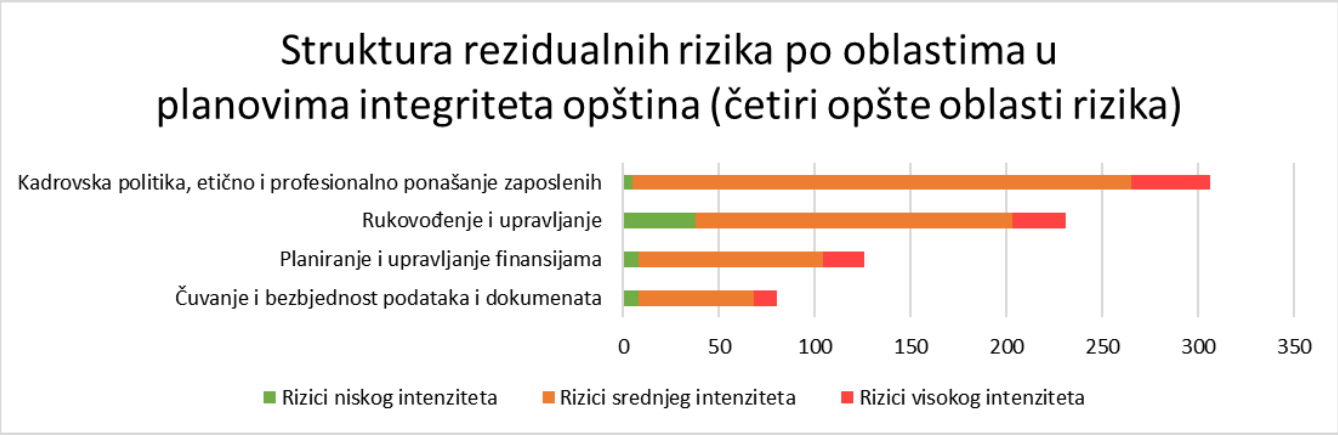


Grafikon 35: Struktura rezidualnih rizika u planovima integriteta jedinica lokalne samouprave

Prosječni intenzitet rizika u jedinicama lokalne samouprave je 32,78 na skali 1-100, s tim što se intenzitet rizika značajno razlikuje među opštinama, ali i među organima lokalne uprave u okviru iste opštine.

Najveći prosječni intenzitet rizika je u planovima integriteta Glavnog grada Podgorica (55,5 na skali 1-100), Gradske opštine Golubovci (47,7) i Opštine Plužine (47,4), a najmanji intenzitet rizika je u planovima Opštine Pljevlja (20,5), Opštine Mojkovac (21,1) i Gradske opštine Tuzi (23,7). Ovo ne znači neophodno da su u prvoj grupi opština najveći rizici, a u drugoj najmanji, već je različiti intenzitet vjerovatno u velikoj mjeri rezultat različitog tumačenja metodologije procjene rizika, računanja intenziteta rizika i korišćenja matrice rizika, odnosno temperaturne mape, koja je definisana u Pravilima za izradu i sprovođenje plana integriteta.

Najviše rezidualnih rizika u **opštim oblastima rizika** je u „Kadrovskoj politici, etičnom i profesionalnom ponašanju zaposlenih“, gdje je identifikovano ukupno 306 rizika. Oblast „Rukovođenje u upravljanje“ obuhvata 231 rizik, oblast „Planiranje i upravljanje finansijama“ 126 rizika, a „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ 80 reziudalnih rizika. Kao što se iz narednog grafika može vidjeti, najviše rizika visokog intenziteta je u „Kadrovskoj politici“, a ovu oblast karakteriše i prilično visok prosječni intenzitet rizika – 36,64 na skali od 1 do 100, što je više od ostalih opštih oblasti rizika, kao i od većine posebnih oblasti rizika u planovima integriteta opština.



Grafikon 36: Struktura rezidualnih rizika po opštim oblastima rizika u planovima integriteta jedinica lokalne samouprave

Posebne oblasti rizika u planovima integriteta najčešće su obrađene kroz posebna poglavlja koja su u potpunosti posvećena pojedinačnim organima lokalne uprave i lokalne samouprave, kao i posebnim i stručnim službama, pa su u okviru tih poglavlja obrađene sve oblasti rizika koje se odnose na određeni organ ili službu.

Kad su u pitanju **sekretarijati**, najveći broj rizika odnosi se na: sekretarijate za opštu/lokalnu upravu i društvene djelatnosti (230 rezidualnih rizika u ukupno 19 planova tj. opština), sekretarijate za finansije, ekonomski razvoj i lokalne prihode (136 rizika u 21 opštini), sekretarijate za prostorno planiranje, održivi razvoj i zaštitu životne sredine (128 rizika u 19 opština) i sekretarijate za kulturu, mlade, sport, društvene djelatnosti i socijalno staranje (46 rizika u 9 opština).

Planovi sadrže i posebna poglavlja koja se odnose na **uprave, direkcije, biroe, centre i agencije**. Ukupno je u direkcijama za imovinu u deset opština identifikovano 36 rezidualnih rizika, u upravama za naplatu lokalnih javnih prihoda u devet opština 23 rizika, u centrima za informacioni sistem, koje je u plan uključilo pet opština, 17 rizika, a u direkcijama za uređenje prostora, izgradnju, investicije i razvoj 14 rizika, u planovima pet jedinica lokalne samouprave.

Rizici u organima lokalne samouprave (predsjednik opštine i skupština) analizirani su u većini planova integriteta, bilo kroz odgovarajuća poglavlja u posebnim oblastima ili, u manjem broju planova, u okviru opšte oblasti „Rukovođenje i upravljanje“. Identifikovano je ukupno 87 rizika koji se odnose na **predsjednika opštine ili gradonačelnika**, odnosno na odgovarajuću stručnu službu. Ukupno 17 jedinica lokalne samouprave je uključilo u plan integriteta poglavlje koje sadrži pomenute rizike, dok je 15 jedinica lokalne samouprave analiziralo rizike u **službama za skupštinske poslove** i ubuhvatilo ih odgovarajućim poglavljima plana integriteta. Ukupno je identifikovano 30 rizika, uglavnom srednjeg intenziteta, koji se odnose na stručnu službu skupštine opštine.

Službu **glavnog administratora** posebno je obradilo 16 opština, kao i Prijestonica i Glavni grad, i prepoznata su ukupno 34 rizika u tim poglavljima planova integriteta. Rizike koji se odnose na poslove glavnog administratora uključila je i Opština Mojkovac kroz poglavlje „Služba predsjednika i glavnog administratora“. Takođe, osam jedinica lokalne samouprave prepoznalo je i prikazalo rizike koji postoje u službama **menadžera** opštine (odnosno Prijestonice ili Glavnog grada) kroz odgovarajuće poglavlje plana (ukupno 24 rizika).

Kada su druge službe u pitanju, **komunalna policija** i odgovarajućih 50 rezidualnih rizika uključeni su u 18 planova integriteta. Služba za **unutrašnju reviziju** je posebno poglavlje u 12 planova integriteta, a ukupno su prepoznata 54 rizika. Ove dvije službe, posebno službu komunalne policije, karakterišu rizici višeg intenziteta u odnosu na većinu drugih službi i organa lokalne uprave u planovima integriteta opština. U službama zaštite imovine i lica (obuhvaćene planovima dvadeset dviju opština) identifikovano je ukupno 46 rezidualnih rizika, a u službama za zajedničke odnose i informacione sisteme (u planovima osam opština) prepoznata su ukupno 24 rizika.

Grafikon 37: Struktura rezidualnih rizika po organima lokalne uprave u planovima integriteta jedinica lokalne samouprave

Najzastupljeniji osnovni rizik u planovima integriteta jedinica lokalne samouprave je „nesavjestan, nestručan rad, neblagovremeno i neažurno obavljanje povjerenih poslova“. Više od 30% rezidualnih rizika (536 od 1760) se može dovesti u vezu sa tim osnovnim rizikom. Iz planova integriteta se može uočiti da su opštine ovaj rizik u najvećoj mjeri prepoznavale u posebnim oblastima rizika, odnosno kao najčešći rizik u organima lokalne uprave.

Među učestalim osnovnim rizicima su i „nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj“ (335 odgovarajućih rezidualnih rizika), „narušavanje integriteta institucije i zaposlenih“ (253 rizika), kao i rizici koji se odnose na zloupotrebu službenog položaja ili javne funkcije, uključujući i zloupotrebe korišćenja službenih vozila ili finansijskih ovlašćenja (ukupno 246 odgovarajućih rezidualnih rizika).

Kada je u pitanju prijavljivanje korupcije unutar institucije i zaštita zviždača, osnovni rizik „neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji“ identifikovan je i konkretizovan kroz 99 rezidualnih rizika, dok se 33 rezidualna rizika odnose na „ugrožavanje službenog lica kod otkrivanja i prijavljivanja sumnje na korupciju i druge povrede integriteta“.

Analizirajući konkretne rezidualne rizike i planirane mjere za smanjenje rizika, dobija se dodatna slika o uključivanju rizika od neadekvatne zaštite zviždača u plan integriteta. Naime, 17 opština je kao rizik identifikovalo neodređivanje lica za prijem i postupanje po prijavi zviždača, pa je shodno tome planirano određivanje ovog lica u narednom periodu.

Dvadeset dvije jedinice lokalne samouprave su prepoznale i uključile u plan integriteta rizik od primanja sponzorstava i donacija suprotno odredbama Zakona o sprječavanju korupcije, a u osam planova integriteta uključen je rizik od nepodnošenja izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera.

Velik broj opština je uključio u plan integriteta i rizik primanja poklona (javnih funkcionera) suprotno odredbama Zakona o sprječavanju korupcije i nedostavljanja Agenciji za sprječavanje korupcije izvoda iz evidencije poklona. Od dvadeset pet jedinica lokalne samouprave, navedene rizike nijesu identifikovali jedino Glavni grad i dvije gradske opštine, ali su umjesto toga uključili u plan integriteta rizike u vezi sa primanjem poklona i vođenjem evidencije primljenih poklona svih zaposlenih.

Tabela najzastupljenijih osnovnih rizika u lokalnoj samoupravi:

Osnovni rizici	Broj rezidualnih rizika koji pripadaju navednoj grupi osnovnih rizika	Procenat u odnosu na sve rezidualne rizike
1. Nesavjestan, nestručan rad, neblagovremeno i neažurno obavljanje povjerenih poslova	536	30,45%
2. Nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj	335	19,03%

3. Narušavanje integriteta institucije i zaposlenih	253	14,38%
4. Prekoračenje i zloupotreba službenih nadležnosti / Iskorišćavanje javne funkcije ili službenog položaja / Zloupotreba korišćenja službenih vozila / Zloupotreba finansijskih ovlašćenja	246	13,98%
5. Primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi	193	10,97%
6. Narušavanje principa transparentnosti	185	10,51%
7. Povrede profesionalnih, etičkih pravila i pristrasno ponašanje / Neetično i neprofesionalno ponašanje prema strankama u postupku i korisnicima usluga	150	8,52%
8. Sukob interesa	129	7,33%
9. Neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji	99	5,63%
10. Curenje informacija / Odavanje tajnih podataka	88	5,00%
11. Donošenje nezakonitih odluka	86	4,89%
12. Ugrožavanje zaštite podataka	77	4,38%
13. Neadekvatno planiranje i izvršavanje budžeta	59	3,35%
14. Zloupotreba povjerljivih službenih podataka i informacija	43	2,44%
15. Gubitak povjerenja građana u rad službenika i institucije	41	2,33%
16. Ugrožavanje službenog lica kod otkrivanja i prijavljivanja sumnje na korupciju i druge povrede integriteta	33	1,88%
17. Neefikasna i neracionalna kadrovska politika / Nedostatak kadra	32	1,82%
18. Nezakonit uticaj	28	1,59%
19. Neadekvatno strateško planiranje rada institucije	19	1,08%
20. Nepravilnosti i narušavanje integriteta u postupcima javnih nabavki	19	1,08%
21. Korupcija / Koruptivno ponašanje zaposlenih	16	0,91%

Ostali nalazi i preporuke

Uopšteno gledajući, planovi integriteta jedinica lokalne samouprave su sveobuhvatni, sa velikim brojem prepoznatih rizika i planiranih mjera, i imaju vrlo malo tehničko-formalnih nedostataka, koji se uglavnom odnose na izostavljanje neke od kategorija u tabeli plana integriteta (osnovni rizici, procjena intenziteta rizika ili mjere). Određeni planovi su vrlo obimni i detaljni, sa rezidualnim rizicima koji na konkretan način prikazuju probleme koji mogu nastupiti u instituciji.

Planovi najčešće sadrže posebna poglavlja posvećena organima lokalne samouprave i oblastima rizika koje se odnose na njih. U pojedinim planovima su u svakom od tih poglavlja posebno analizirane i četiri opšte oblasti rizika, za organ ili službu koji su predmet tog poglavlja, dok su kod

većine planova ove oblasti jedinstveno prikazane na početku plana i odnose se na sve organe lokalne uprave i samouprave u određenoj opštini. Većina opština je u plan integriteta uključila i službe skupštine, predsjednika opštine, glavnog administratora, menadžera, kao i druge posebne i stručne službe.

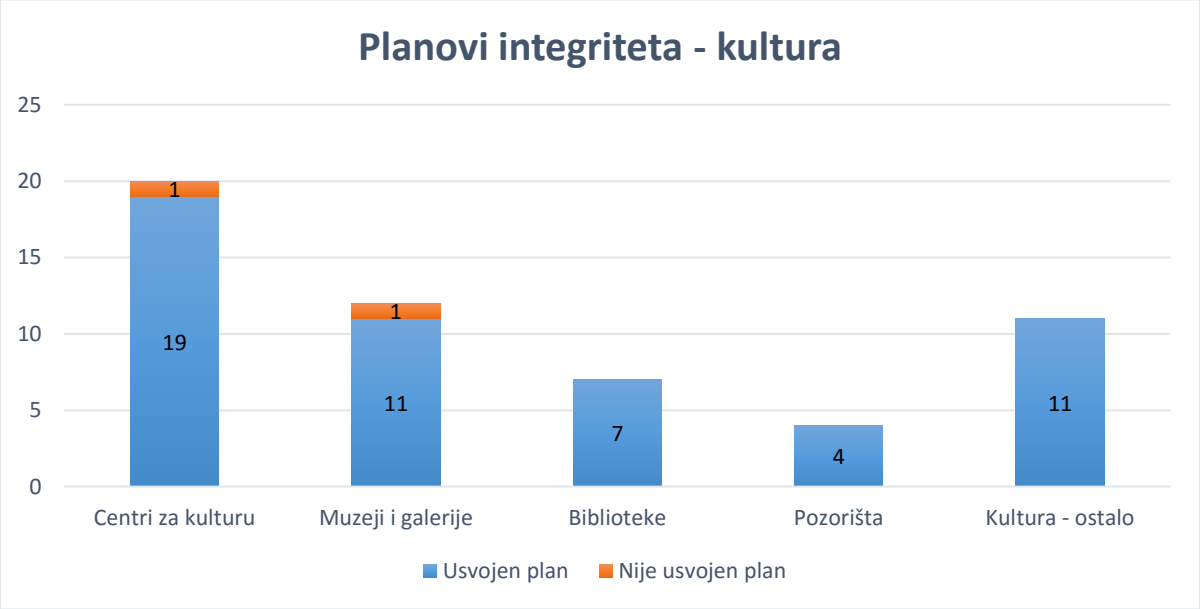
Jedan od nedostataka u ovoj grupi organa je nešto veća sličnost između određenih planova integriteta. Iako je u određenoj mjeri ovo opravdano zbog specifičnosti planova integriteta opština, potrebno je nakon podnošenja izvještaja o sprovođenju plana procijeniti da li su postojeće mjere za savladavanje rizika efikasne i svrsishodne, i prije svega da li su rizici u planovima integriteta definisani i procijenjeni na adekvatan način, odnosno da li odgovaraju stvarnom stanju u ovim organima i potencijalnim problemima i nepravilnostima koji mogu nastati u radu jedinica lokalne samouprave.

Prema Izvještaju Evropske komisije o Crnoj Gori za 2016. godinu, posebnu pažnju treba posvetiti sprovođenju lokalnih planova za upravljanje otpadom, odvojenom prikupljanju otpada i recikliranju, kao i jačanju finansijskih i administrativnih kapaciteta na lokalnom/opštinskom nivou[35], pa se preporučuje da ovi nalazi budu formulisani kroz odgovarajuće mjere u planovima integriteta. U Izvještaju je takođe navedeno da sprovođenje Zakona o upravljanju otpadom mora da se ojača, naročito u oblasti nezakonitog odlaganja otpada i privremenih lokacija za odlaganje[36], pa se preporučuje jedinicama lokalne samouprave da razmotre mogućnost da prilikom revizije planova integriteta (procjene efikasnosti i efektivnosti planova integriteta), dopune planove mjerama koje se odnose na kontrolnu i nadzornu funkciju opstina u ovoj oblasti odnosno na monitoring i efikasnu implementaciju navedenog zakona, ukoliko je to primjenjivo.

[35] Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2016. godinu, str. 89
[36] Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2016. godinu, str. 89

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 52 organa vlasti, od kojih je 50 donijelo plan integriteta.[37]

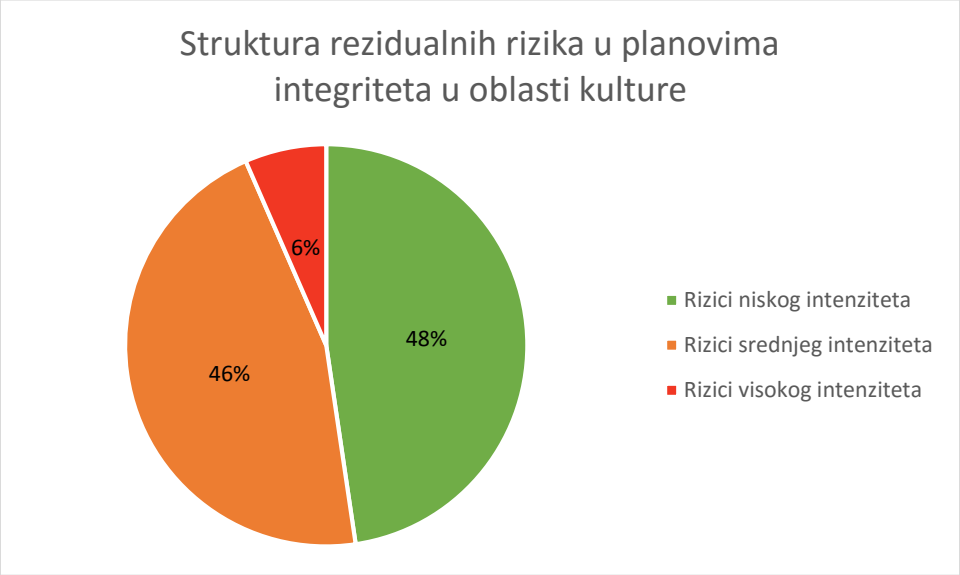


Grafikon 38: Broj usvojenih planova integriteta u oblasti kulture

[37] **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 slijepe 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 i Zavod za udžbenike i nastavna sredstva Podgorica. **Plan integriteta nijesu donijeli:** JU Centar za kulturu Nikšić i JU Muzeji i galerije Nikšić.

Planovi integriteta u ovoj grupi organa sadrže ukupno 886 rezidualnih rizika i 1.212 mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika. Ukupno 307 rizika identifikovano je u centrima za kulturu, 201 u muzejima i galerijama, 92 u pozorištima, 91 u bibliotekama i 195 rizika u drugim organima.

Za razliku od ostalih grupa organa, u ovim planovima integriteta najzastupljeniji su rizici niskog intenziteta, kojih je ukupno 407. Identifikovan je 391 rizik srednjeg intenziteta i 56 rizika visokog intenziteta. Jedan organ vlasti nije prikazao procjenu rizika u planu integriteta, pa za 32 rizika nije određen intenzitet rizika.



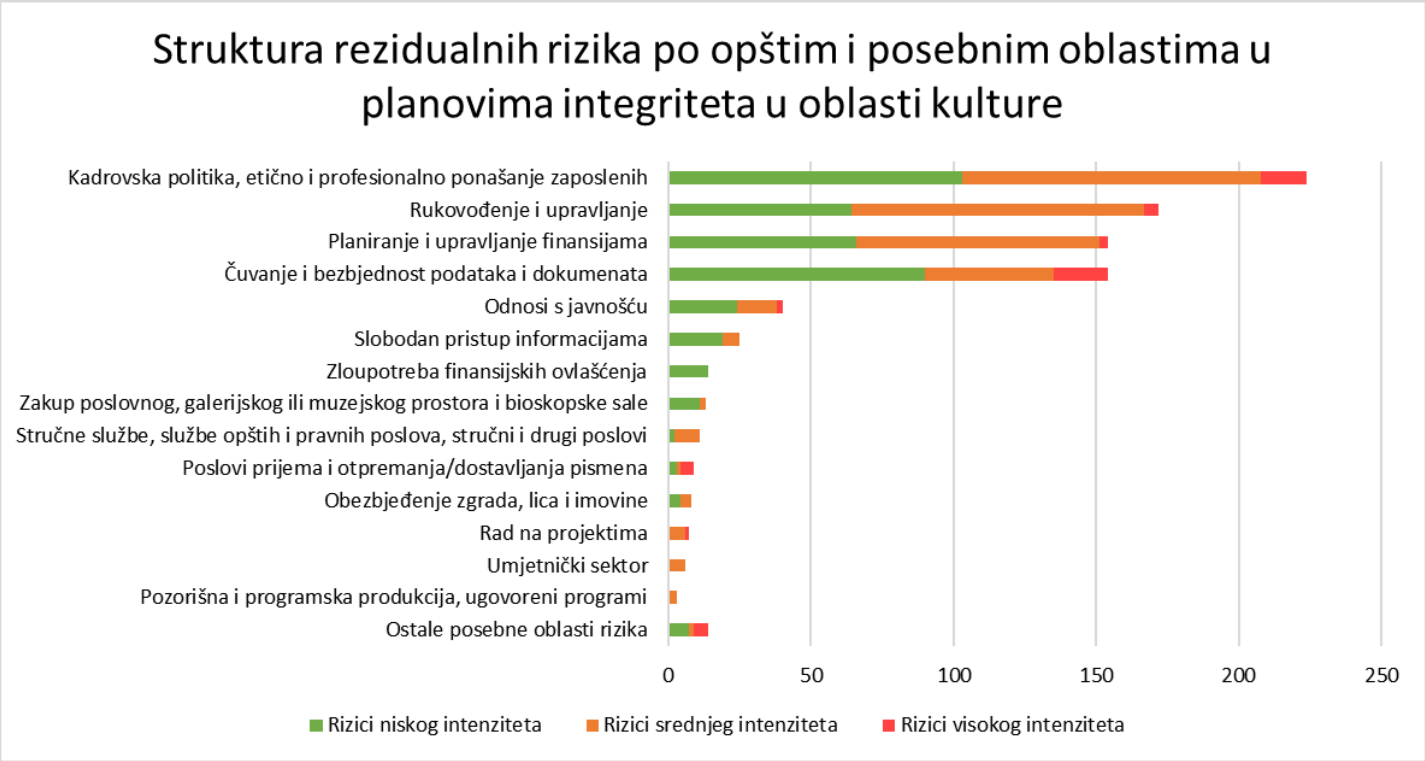
Grafikon 39: Struktura rezidualnih rizika u planovima integriteta u oblasti kulture

Prosječni intenzitet svih rizika u planovima iz oblasti kulture iznosi 19,9 na skali 1-100, što je značajno niži intenzitet od svih ostalih grupa organa vlasti, kako su sistematizovani u ovom dokumentu. Posebno nizak intenzitet karakterističan je za centre za kulturu (19 organa), u čijim planovima oko 73% rizika spada u rizike niskog intenziteta (223 od 307 rezidualnih rizika), a prosječni intenzitet rizika u tim planovima iznosi 13,4. Najveće rizike u oblasti kulture imaju planovi integriteta pozorišta. Prosječan intenzitet rizika u planovima četiri pozorišta iznosi 32,3 na skali 1-100.

Od opštih oblasti rizika, najviše rezidualnih rizika, ukupno 231, identifikovano je u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“. Oblast „Rukovođenje i upravljanje“ obuhvata 174 rizika, oblast „Planiranje i upravljanje finansijama“ 166 rizika, a oblast „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ 158 rezidualnih rizika.

Kada su u pitanju posebne oblasti, najviše rizika je identifikovano u oblastima „Odnosi s javnošću“ (ukupno 40 rizika u planovima 28 organa) i „Slobodan pristup informacijama“ (ukupno 25 rizika u planovima 15 organa). Oblasti koje se odnose na zakup poslovnog prostora i bioskopske sale

prisutne su u deset planova i obuhvataju 13 rizika, većinom niskog intenziteta, dok je u poslovima prijema i otpremanja dokumenata prepoznato 7 rizika, uglavnom visokog intenziteta. Oblast „Zloupotreba finansijskih ovlašćenja“ obradilo je 5 organa, oblast „Obezbjeđenje zgrade, lica i imovine“ 3 organa, a oblasti koje se odnose na pozorišnu ili programsku produkciju analizirane su u planovima 2 organa. Ostale posebne oblasti rizika se razlikuju među organima i odnose se na različite vrste radnih procesa i aktivnosti.



Grafikon 40: Struktura rezidualnih rizika po oblastima u planovima integriteta u oblasti kulture

Najveći broj rezidualnih rizika, ukupno 171, odnosi se na sukob interesa, koji je najzastupljeniji osnovni rizik u planovima integriteta organa iz oblasti kulture. Drugi najčešći osnovni rizik je narušavanje integriteta institucije ili zaposlenih (169 odgovarajućih rezidualnih rizika). Slijede nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni/nezakoniti uticaj (140 rizika) i rizici koji se odnose na prekoračenje i zloupotrebu službenih nadležnosti, odnosno iskorišćavanje javne funkcije ili službenog položaja (ukupno 134 rezidualna rizika).

Blizu 9% rezidualnih rizika odnosi se na osnovni rizik „neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji“ (78 rezidualnih rizika), dok se 33 rizika odnose na “ugrožavanje službenog lica kod otkrivanja i prijavljivanja sumnje na korupciju i druge povrede integriteta“. Ipak, samo pet organa je u plan integriteta uključilo mjeru koja se odnosi na određivanje lica za prijem i postupanje po prijavi zviždača, dok je veći broj organa planirao izradu internog uputstva za

evidenciju prijava korupcije unutar institucije i postupanje po prijavama, kao i zaštitu identiteta lica koje je podnijelo prijavu.

Od pedeset organa, petnaest je u plan integriteta uključilo rizik primanja sponzorstava i donacija suprotno odredbama Zakona o sprječavanju korupcije, kao i rizik nepoštovanja zakonske obaveze evidentiranja primljenih sponzorstava i donacija i njihove vrijednosti i dostavljanja Agenciji pisanog izvještaja.

Ukupno 21 organ je kao jednu od mjera planirao redovno podnošenje izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera Agenciji za sprječavanje korupcije.

Primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi je jedan od najučestalijih osnovnih rizika u planovima integriteta u oblasti kulture, sa 107 odgovarajućih rezidualnih rizika. Uvidom u te konkretne rezidualne rizike, može se uočiti da se oni kod 20 organa odnose, između ostalog, na primanje poklona suprotno odredbama Zakona o sprječavanju korupcije i nedostavljanje Agenciji za sprječavanje korupcije izvoda iz evidencije poklona koje su primili javni funkcioneri. Takođe, u 36 planova integriteta sadržani su rizici koji se odnose na primanje poklona i vođenje evidencije primljenih poklona svih zaposlenih. U nekim planovima je i za primanje poklona zaposlenih greškom naveden Zakon o sprječavanju korupcije kao postojeća mjera kontrole, pa se može zaključiti da u tim organima nije jasna razlika između normativnog uređenja primanja i evidentiranja poklona koje primaju javni funkcioneri i poklona koje primaju ostali zaposleni. Slični nedostaci postoje i u planovima integriteta drugih grupa organa.

Tabela najzastupljenijih osnovnih rizika u oblasti kulture:

Osnovni rizici	Broj rezidualnih rizika koji pripadaju navednoj grupi osnovnih rizika	Procenat u odnosu na sve rezidualne rizike
1. Sukob interesa	171	19,30%
2. Narušavanje integriteta institucije i zaposlenih	169	19,07%
3. Nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni/nezakoniti uticaj	140	15,80%
4. Prekoračenje i zloupotreba službenih nadležnosti / Iskorišćavanje javne funkcije ili službenog položaja	134	15,12%
5. Primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi	107	12,08%
6. Neadekvatno strateško planiranje / Nepostojanje jasne strategije upravljanja, misije i vizije / Odstupanje u sprovođenju strategije razvoja	91	10,27%
7. Curenje informacija / Odavanje tajnih podataka	90	10,16%
8. Povrede profesionalnih, etičkih pravila i pristrasno ponašanje	82	9,26%

9. Ugrožavanje zaštite podataka / Neadekvatni mehanizmi zaštite podataka / Ugrožavanje bezbjednosti službenih podataka i dokumentata	81	9,14%
10. Donošenje nezakonitih odluka	81	9,14%
11. Neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji	78	8,80%
12. Nesavjestan, nestručan rad, neblagovremeno i neažurno obavljanje povjerenih poslova	74	8,35%
13. Narušavanje principa transparentnosti	58	6,55%
14. Zloupotreba (povjerljivih) službenih podataka i informacija	52	5,87%
15. Neadekvatno planiranje i izvršavanje budžeta	47	5,30%
16. Nezakonit proces planiranja i sprovođenja procedure zapošljavanja / Neefikasna i neracionalna kadrovska politika	44	4,97%
17. Ugrožavanje službenog lica kod otkrivanja i prijavljivanja sumnje na korupciju i druge povrede integriteta	33	3,72%
18. Gubitak povjerenja građana u rad službenika i institucije	33	3,72%
19. Neadekvatno sprovođenje postupka javnih nabavki / Nepravilnosti i narušavanje integriteta u postupcima javnih nabavki	31	3,50%
20. Korupcija / Koruptivno ponašanje zaposlenih	23	2,60%
21. Široka diskreciona ovlašćenja	17	1,92%
22. Zloupotreba finansijskih ovlašćenja	14	1,58%
23. Neprijavljivanje podataka o sponzorstvima i donacijama	10	1,13%

Ostali nalazi i preporuke

Veći broj planova integriteta u oblasti kulture sadrži određene formalno-tehničke nedostatke, koji su uglavnom već opisani kroz analizu drugih grupa organa. Konkretne preporuke će biti dostavljene organima u cilju uklanjanja tih nedostataka i unapređenja planova integriteta.

Neki planovi nemaju prikazanu procjenu intenziteta svih rezidualnih rizika, dok jedan plan integriteta ne sadrži procjenu intenziteta ni za jedan rizik. Osim toga, u nekim planovima nedostaju (u potpunosti ili u jednom dijelu plana) osnovni ili rezidualni rizici, mjere, kao i posebne ili opšte oblasti rizika. Posebne oblasti rizika je kod većine planova potrebno dodatno analizirati i razraditi.

U pet planova integriteta je izvršena grupna procjena rizika po oblastima, umjesto iskazivanja intenziteta svakog pojedinačnog rezidualnog rizika. S druge strane, u velikom broju planova je izvršena procjena rizika za svako pojedinačno radno mjesto, iako su za određena radna mjesta

navedeni identični rizici, intenzitet rizika i mjere. Zato treba razmotriti grupisanje tih rizika, odnosno unositi ubuduće jedan rizik (ili grupu rizika) u plan integriteta za više radnih mjesta, ukoliko su ta radna mjesta podložna istom riziku i istom intenzitetu rizika. 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 u nekim slučajevima zapravo predstavljaju faktore rizika. U drugim slučajevima, ne postoji očigledna logička veza između identifikovanih osnovnih i rezidualnih rizika i mjera za njihovo savladavanje. Nekoliko planova integriteta već sadrži popunjen dio tabele koji se odnosi na izvještavanje o sprovođenju plana (često neadekvatno popunjen), iako je obaveza organa da Agenciji dostavi izvještaj o sprovođenju plana tek naredne godine za prethodnu godinu.

Rokove za realizaciju mjera je u određenim planovima potrebno preciznije odrediti, s obzirom na to da su u nekim slučajevima svi rokovi označeni sa „kontinuirano“, čak i za mjere koje su konkretne i koje nijesu vrsta mjera koje je moguće realizovati u kontinuitetu.

Kao i kod drugih grupa organa u ovom dokumentu, i u sistemu kulture postoje slučajevi gdje su određeni planovi integriteta međusobno slični ili identični, pa je neophodno u narednom periodu 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.

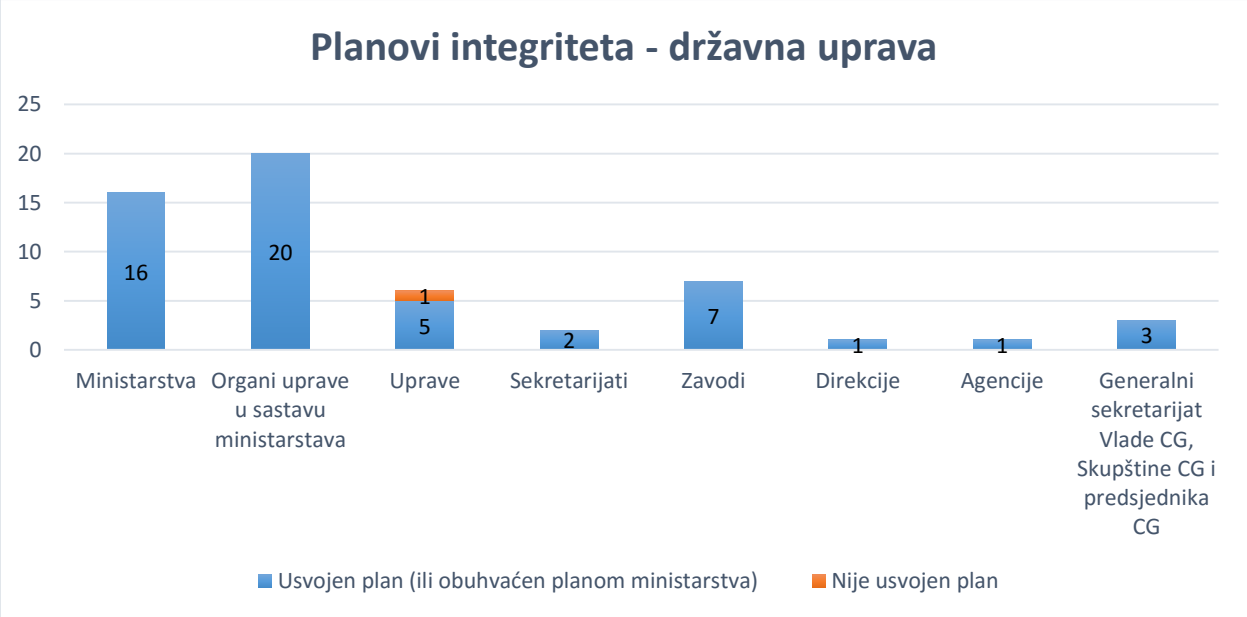
Prilikom procjene potrebe ažuriranja ili donošenja novog plana integriteta, potrebno je uzeti u obzir Nacionalni program za razvoj kulture za period 2016 – 2020. godine.

VIII. Državna uprava i drugi državni organi

Sistem državne uprave i drugih državnih organa podijeljen je na tri podsistema:

1. Ministarstva i organi uprave u sastavu ministarstava;
2. Uprave, sekretarijati, zavodi, direkcije i agencije;
3. Generalni sekretarijat Vlade Crne Gore, Generalni sekretarijat Skupštine i Generalni sekretarijat predsjednika Crne Gore.

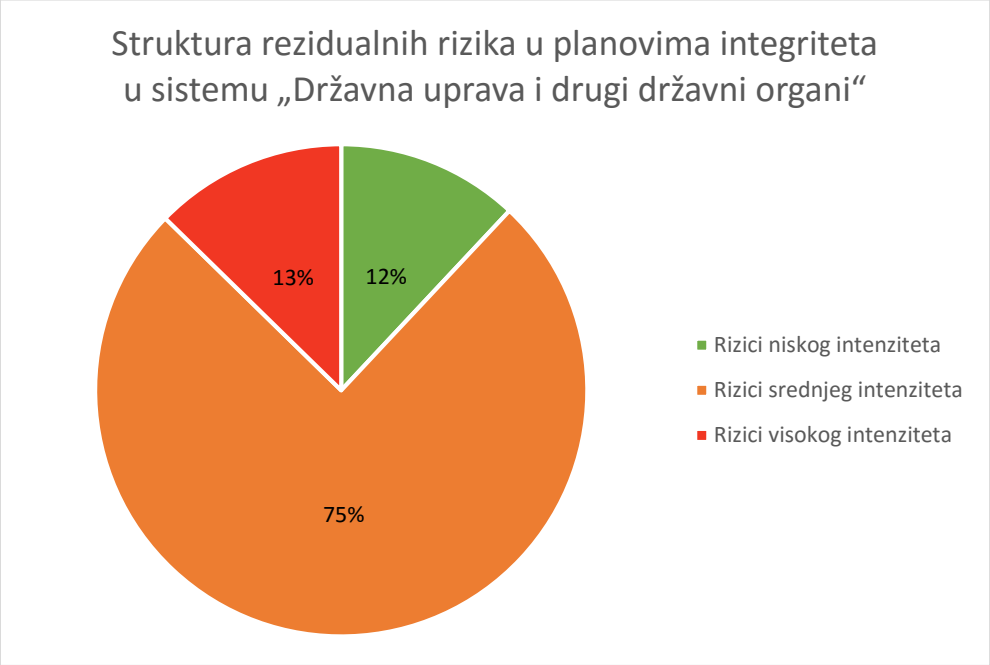
Planovima integriteta u ovom sistemu obuhvaćeno je 55 organa vlasti (plan integriteta kao poseban dokument usvojen je od strane 47 organa vlasti, jer je 8 organa uprave u sastavu ministarstva uključeno kroz njihove planove), i to: **1. Ministarstva i organi uprave u sastavu ministarstava** – 20 planova integriteta (koji uključuju 12 organa uprave u sastavu tih ministarstava); **2. Uprave, sekretarijati, zavodi, direkcije i agencije** – 16 planova integriteta i **3. Generalni sekretarijati Vlade, Skupštine i Predsjednika Crne Gore** – 3 plana integriteta. Plan integriteta nijesu u zakonskom roku donijela dva organa: Uprava pomorske sigurnosti i Lučka uprava. Protiv oba organa je podnijet zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka zbog neusvajanja plana integriteta, koji je u međuvremenu donijet u oba organa, dok je Uprava za ugljovodonike obavijestila Agenciju da usljed trenutnog nedostatka kadrovskih kapaciteta nije u mogućnosti da ispuni odredbe Pravila za izradu i sprovođenje plana integriteta koje se odnose na određivanje menadžera integriteta i formiranje radne grupe, jer taj organ vlasti ima samo jedno zaposleno lice, tj. direktora. Iz tog razloga Uprava za ugljovodonike će nakon obezbjeđivanja neophodnih uslova za nesmetan rad i popunjavanja radnih mjesta ispuniti ovu zakonsku obavezu.



Grafikon 41: Broj usvojenih planova integriteta u sistemu „Državna uprava i drugi državni organi“

U cilju unapređenja planova integriteta službenici Odsjeka za integritet i lobiranje su na zahtjev organa vlasti davali pisane preporuke na dostavljene nacrte planova integriteta. Takođe, u cilju što efikasnijeg sprovođenja zakonske obaveze donošenja planova integriteta organizovani su i radni sastanci sa organima vlasti, sa predstavnicima institucija u državnoj upravi.

Obavljene su i usmene i pisane konsultacije sa velikim brojem državnih ustanova na temu izrade planova integriteta kao i tumačenja odredbi Zakona o sprječavanju korupcije koji se odnose na obavezu izrade i usvajanja plana integriteta.



Grafikon 42: Struktura rezidualnih rizika u planovima integriteta u sistemu „Državna uprava i drugi državni organi“

1. Ministarstva i organi uprave u sastavu ministarstava

Podsistem „Ministarstva i organi uprave u sastavu ministarstu“, koji spada u sistem državnih organa i drugih državnih organa, obuhvata 44 organa vlasti:

Ministarstva:

1. **Ministarstvo prosvjete;**
2. **Ministarstvo održivog razvoja i turizma;**
3. **Ministarstvo pravde;**
4. **Ministarstvo saobraćaja i pomorstva;**
5. **Ministarstvo unutrašnjih poslova;**
6. **Ministarstvo ekonomije;**
7. **Ministarstvo finansija;**
8. **Ministarstvo kulture;**
9. **Ministarstvo nauke;**
10. **Ministarstvo odbrane;**
11. **Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja;**
12. **Ministarstvo rada i socijalnog staranja;**
13. **Ministarstvo za informaciono društvo i telekomunikacije;**
14. **Ministarstvo za ljudska i manjinska prava;**
15. **Ministarstvo zdravlja;**
16. **Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija.**

Organi uprave u sastavu ministarstava:

Agencija za duvan (izrađen plan integriteta kroz plan Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja); **Uprava carina**; **Poreska uprava**; **Zavod za izvršenje krivičnih sankcija**; **Uprava za igre na sreću**; **Uprava za nekretnine**; **Uprava za šume** (izrađen plan integriteta kroz plan Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja); **Uprava za zbrinjavanje izbjeglica** (izrađen plan integriteta kroz plan Ministarstva rada i socijalnog staranja); **Uprava pomorske sigurnosti**; **Direkcija javnih radova** (izrađen plan integriteta kroz plan Ministarstva održivog razvoja i turizma); **Uprava za imovinu**; **Uprava za zaštitu kulturnih dobara** (izrašen plan integriteta kroz plan Ministarstva kulture); **Uprava za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove**; **Uprava za vode**; **Uprava policije** (izrađen plan integriteta kroz plan Ministarstva unutrašnjih poslova); **Direkcija za razvoj malih i srednjih preduzeća** (izrađen plan integriteta kroz plan Ministarstva ekonomije); **Uprava za dijasporu** (izrađen plan integriteta kroz plan Ministarstva vanjskih poslova i evropskih integracija); **Direkcija za željeznice**; **Lučka uprava** i **Direkcija za saobraćaj.**

U planovima integriteta navedenih organa identifikovano je ukupno 1.254 rezidualnih rizika i planirano je 10.151 mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika.

Najveći broj rizika prepoznatih u ovom podsistemu je srednjeg intenziteta, ukupno 995 (79,35%). Identifikovano je 165 (13,16%) rizika visokog intenziteta i 94 (7,50%) rizika niskog intenziteta.

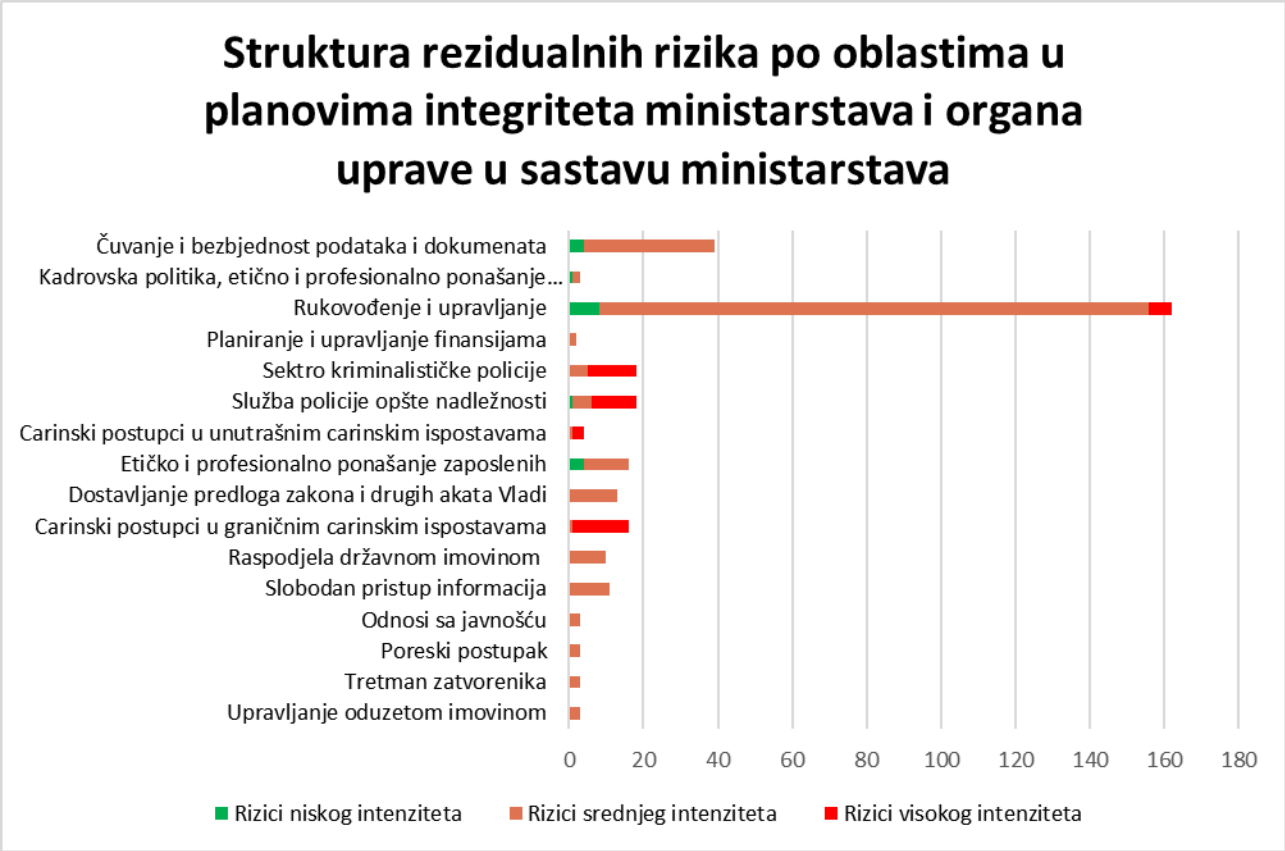
Kada su u pitanju četiri opšte oblasti rizika u planovima integriteta, najveći broj rizika identifikovan je u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ – 524 (41,40%), slijedi „Rukovođenje i upravljanje“ sa 162 rizika (12,78%). Ukupno je 96 rizika (7,58%) u „Planiranju i upravljanju finansijama“, a 74 rizika (5,85%) u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“.

Najmanji prosječni intenzitet rizika je u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka“ i iznosi 20,66 (na skali 1-100), a najveći prosječni intenzitet rizika je u oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“ i iznosi 34,49. Najveći broj „srednjih rizika“ identifikovan je u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“, ukupno 465, a najveći broj „visokih rizika“ u oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“, ukupno 15 rizika.

Ovim podsistemom organi vlasti su obradili veliki broj posebnih oblasti rizika, iz razloga što sam sistem obuhvata različite djelatnosti. Najviše rezidualnih rizika je identifikovano u oblastima „Sektor kriminalističke policije“, ukupno **18 rizika** (od kojih je većina visokog intenziteta – 13), i „Služba policije opšte nadležnosti“. Ukupno **16 rizika** se odnosi na „Carinski postupak u unutrašnjim carinskim ispostavama“ i „Etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“, dok se **15 rizika** odnosi na oblast „Odnosi sa javnošću“. Slijedi sa **13 rizika**, „Dostavljanje predloga zakona i drugih akata Vladi”, „Direktorat za vanredne situacije“, sa **11 rizika**, „Carinski postupci u graničnim carinskim ispostavama“, „Javne nabavke“, „Poreski postupak“ i „Slobodan pristup informacija“, dok je 10 rizika prepoznato u oblasti „Raspodjela državnom imovinom“.

Najmanje rezidualnih rizika, po **4 rizika**, identifikovano je u sljedećim oblastima: „Finansiranje i ugovaranje sredstava EU pomoći“, „Forenzički centar“, „Korišćenje šuma i nadrvnih šumskih proizvoda“, „Tretman zatvorenika“ i „Upravljanje oduzetom imovinom“.

Bez obzira na koju se oblast odnose identifikovani rizici, intenzitet rizika je sličan i preovladaju rizici srednjeg intenziteta, što se može uočiti iz sljedećeg grafikona.



Grafikon 43: Struktura rezidualnih rizika po oblastima u planovima integriteta ministarstava i organa uprave u sastavu ministarstava

Osnovni rizik koji je najučestaliji u planovima integriteta u podsistemu "Ministarstva i organi uprave u sastavu ministarstava" je „Donošenje nezakonitih odluka", sa 550 rezidualnih rizika (43,44%).

Statistika pokazuje da je 32,86%, odnosno 416 rezidualnih rizika u planovima integriteta povezano sa rizikom „Iskorišćavanje javne funkcije ili službenog položaja". Slijedi „Nedozvoljen uticaj kod donošenje opštih i pojedinačnih pravnih akata", sa 393 rezidualna rizika (31,04%), „Sukob interesa", sa 251 rezidualni rizik (19,83%), „Narušavanje integriteta institucije", sa 241, odnosno 19,04%, „Nedozvoljeno lobiranje, drugi nejavni uticaj ili drugi oblici kršenja principa transparentnosti", sa 224 rezidualna rizika (17,70%), „Povrede profesionalnih, etičkih pravila i pristrasno ponašanje", sa 199, odnosno 15,72% rezidualnih rizika. Statistika pokazuje da je svaki deseti rezidualni rizik prepoznat kao „Prekoračenje i zloupotreba službenih nadležnosti", sa 132, odnosno 1,43% svih rezidualnih rizika u planovima integriteta ovog podsistema.

U planovima integriteta podgrupe prepoznati su rizici koji se odnose na određene obaveze predviđene Zakonom o sprječavanju korupcije, a to su „Primanja nedozvoljenih poklona ili druge

nedozvoljene koristi“, sa ukupno 63 rezidualna rizika (4,98%), zatim „Neprijavljivanje sumnje na korupciju i druge nedozvoljene koristi“, sa 63 rezidualna rizika, odnosno 4,74%.

Tabela najzastupljenijih osnovnih rizika u podsistemu „Ministarstva i organi uprave u sastavu ministarstava“:

Osnovni rizici	Broj rezidualnih rizika koji pripadaju navednoj grupi osnovnih rizika	Procenat u odnosu na sve rezidualne rizike
1. Donošenje nezakonitih odluka	550	43,44%
2. Iskorišćavanje javne funkcije ili službenog položaja	416	32,86%
3. Nedozvoljen uticaj kod donošenja opštih i pojedinačnih pravnih akata	393	31,04%
4. Sukob interesa	251	19,83%
5. Narušavanje integriteta institucije	241	19,04%
6. Nedozvoljeno lobiranje, drugi nejavni uticaj ili drugi oblici kršenja principa transparentnosti	224	17,70%
7. Povrede profesionalnih, etičkih pravila i pristrasno ponašanje	199	15,72%
8. Prekoračenje i zloupotreba službenih nadležnosti	136	10,74%
9. Povrede profesionalnih, etičkih pravila i pristrasno ponašanje sa lakšim posljedicama	132	10,43%
10. Kršenje principa transparentnosti kod pripreme i donošenje opštih akata	89	7,03%
11. Nesavjestan, nestručan rad, neblagovremeno i neažurno obavljanje povjerenih poslova	83	6,55%
12. Primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi	63	4,98%
13. Prijavljivanja sumnje na korupciju i druge povrede integriteta	60	4,74%
14. Gubitak povjerenja građana u rad službenika i institucije	47	3,71%
15. Curenje informacija	39	3,08%
16. Široka diskreciona ovlašćenja	37	2,92%
17. Korupcija	34	2,68%
18. Neadekvatno strateško planiranje	27	2,13%
19. Ugrožavanje zaštite podataka	27	2,13%
20. Neadekvatno sprovođenje postupka javnih nabavki	14	1,11%
21. Neadekvatno planiranje i izvršavanje budžeta	11	0,87%
22. Primanje mita	10	0,79%

23. Neefikasna i neracionalna kadrovska politika	6	0,47%
24. Zloupotreba finansijskih ovlašćenja	6	0,47%
25. Nepostojanje jasne strategije upravljanja, misije i vizije	4	0,32%
26. Priprema i izdavanje pojedinačnih akata bez pravnog osnova	4	0,32%
27. Propusti i zloupotrebe prilikom sprovođenja carinskog postupka	3	0,24%
28. Ugrožavanje zaštite podataka o ličnostii zatvorenika	3	0,24%
29. Raskorak između propisa i prakse zbog propusta i zloupotrebe u primjeni propisa u postupku naplate poreskog duga	2	0,16%
30. Nepoštovanje pravila i postupaka utvrđenih Zakonom o javnim nabavkama	2	0,16%

Osnovne oblasti

Na osnovu procjene svih institucija podsistema "Ministarstva i organi uprave u sastavu ministarstava" koje su izradile plan integriteta, oblast „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih" je oblast sa najvećom zastupljenošću rizika, dok je broj prepoznatih rizika najmanji u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka".

U opadajućem nizu po zastupljenosti rizika iza „Kadrovske politike, etičnog i profesionalnog ponašanja zaposlenih" slijedi oblast „Rukovanje i upravljanje", „Planiranje i upravljanje finansijama" i na kraju „Čuvanje i bezbjednost podataka", kao oblast sa najmanje prepoznatih rizika.

U oblasti „***Kadrovske politike, etičnog i profesionalnog ponašanja zaposlenih***", kao najzastupljenije, izdvojeno je nekoliko konkretnih mjera, i to: 1. Planovi potreba za ljudskim resursima treba da budu usklađeni sa Aktom o sistematizaciji radnih mjesta, jer postoji mogućnost nepravilne identifikacije postojećih i potrebnih ljudskih resursa; 2. Upoznavanje zaposlenih i novozaposlenih sa Etičkim kodeksom, koji je objavljen na sajtu i oglasnoj tabli Ministarstva, kao i poslat na e-mail svim zaposlenima, zbog mogućeg nesprovođenja Etičkog kodeksa državnih službenika, te na osnovu toga izraditi program za periodičnu edukaciju službenika i namještenika iz oblasti etike integriteta i promovisati Etički kodeks; 3. Povećanje transparentnosti prilikom ocjenjivanja i nagrađivanja službenika na način što će se rezultati ocjenjivanja i spisak nagrađenih službenika javno objavljivati na oglasnoj tabli, jer su prepoznati rizici da ne postoje jasni kriterijumi za objektivnu ocjenu rada i nagrađivanje službenika; 4. Obezbjediti redovno sprovođenje plana i programa stručnog usavršavanja, zbog mogućeg nedostatka stručnog znanja i vještina kadra; 5. Izvršiti procjenu potrebnog kadra za efikasno sprovođenje poslova iz nadležnosti institucije, zbog rizika od nedovoljnih kadrovskih kapaciteta u određenim organizacionim jedinicama, i time stvarati preduslove za zapošljavanje lica odgovarajuće struke, putem zahtjeva za uvećanje budžetskih sredstava i sistematizovanje

adekvatnog radnog mjesta i 6. Donijeti i objaviti obavještenje i interni akt kojim se zaposleni upoznaju sa pravima i procedurama, zbog mogućeg nepoznavanja propisa i nedovoljne informisanosti zaposlenih.

U oblasti „***Rukovođenja i upravljanja***“, kao najzastupljenije, izdvojeno je nekoliko konkretnih mjera, i to: Puna transparentnost o procedurama odlučivanja u oblastima iz nadležnosti ministarstva, jer je kao mogući rizik prepoznato donošenje odluka pod eksternim uticajem, suprotno javnom interesu, zbog mogućeg nepostojanja jasnih propisa za korišćenje diskrecionih ovlašćenja; 2. Redovno izvještavanje o sprovedenim kontrolama, zbog mogućeg neadekvatnog sprovođenja nadzora i kontrole nad radom organizacionih jedinica (organa u sastavu ministarstva); 3. Kontinuirano na sjednicama kolegijuma izvještavati o sprovođenju strateških dokumenata, planova i programa, jer je prepoznat rizik da može doći do odstupanja u sprovođenju strategije razvoja institucije, programa i planova rada; 4. Donijeti interno upustvo o načinu komunikacije i koordinacije između organizacionih jedinica i sistemom internog izvještavanja u/i između organizacionih jedinica; 5. Sprovođenje javnih rasprava i uključivanje NVO sektora u radne grupe za izradu propisa i drugih strateških akata i 6. Odluke/akte učiniti dostupnim na uvid svim službenicima i objavljivati ih na zvaničnom sajtu, kao i informacije koje promovišu lični, profesionalni i institucionalni integritet.

U oblasti „***Planiranja i upravljanja finansijama***“, izdvojeno je nekoliko konkretnih mjera, i to: 1. Povećati budžet ministarstva i organa u sastavu, jer postoji rizik od nepostojanja dovoljnih budžetskih sredstava; 2. Adekvatna komunikacija sa sektorom budžeta u Ministarstvu finansija i unutar Ministarstva i poštovanje preporuka Ministarstva finansija; 3. Jačanje kadrovskih kapaciteta na poslovima računovodstva i finansija, zbog nedostatka ljudskih resursa i koncentracije zadataka na samo jednoj osobi; 4. Pohađati relevatne obuke i seminare na temu planiranja budžeta i upoznavanje rukovodstva institucije sa internom procedurom o izradi budžeta kao i sa smjernicama za izradu budžeta, zbog rizika od neadekvatnog i nedovoljno transparetnog trošenja budžetskih sredstava; 5. Realno i racionalno planiranje nabavki u vremenskom periodu za pokretanje postupka javnih nabavki; 6. Obavezno uključivanje po jednog eksperta iz oblasti na koju se odnosi konkretna javna nabavka u sastavu komisije, u odnosu na prepoznati rizik od mogućeg davanja prednosti određenoj formi na način da se tehnička specifikacija prilagođava za određenu firmu i 7. Donijeti interno upustvo o praćenju sprovođenja ugovora o javnim nabavkama, zbog mogućeg odstupanja od realizacije aktivnosti predviđenih ugovorima o javnoj nabavci.

U oblasti „***Čuvanja i bezbjednost podataka***“, kao oblast sa najmanje prepoznatih rizika, kao najzastupljenije, izdvojeno je nekoliko konkretnih mjera, i to: 1. Obučiti zaposlene o bezbjednom rukovanju podacima u elektronskoj formi, zbog rizika od nedovoljne IT bezbjednosti podataka i njihovog korišćenja za privatne svrhe; 2. Izvršiti analizu da li su mjere fizičke i tehničke bezbjednosti efikasne i primjenjive, jer je prepoznat rizik od neadekvatnog postupanja sa službenom dokumentacijom i informacijama zbog nedovoljnih mjera fizičke bezbjednosti i tehničke sigurnosti; 3. Vršiti redovne kontrole nad prijemom i razvrstavanjem dokumentacije u

cilju sprječavanja gubljenja, oštećenja ili neevidentiranja dokumentacije i preporučiti edukaciju zaposlenih, jer zaposleni nijesu upoznati u dovoljnoj mjeri sa pravilima kancelarijskog poslovanja, rokovima čuvanja dokumentacije i rokovima za izlučivanje građe.

Posebne oblasti

U planovima integriteta je obrađen i određeni broj rizika koji su specifični za državnu upravu i njihov način funkcionisanja, te od ukupnog broja organa u ovom podsistemu, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija, Uprava za igre na sreću, Zavod za metrologiju, Generalni sekretarijat Predsjednika Crne Gore, Generalni sekretarijat Skupštine Crne Gore i Uprava za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove nijesu u potpunosti obradili posebne oblasti rizika, na način kako je to propisano Pravilima za izradu i sprovođenje plana integriteta i pratećim obrascem plana itegriteta.

U navedenim organima koji pripadaju ovom podsistemu, identifikovane su sljedeće posebne oblasti rizika:

U oblasti „***Dostavljanje predloga zakona i drugih akata Vladi***“, kao najzastupljenije, izdvojeno je nekoliko konkretnih mjera, i to: 1. Donijeti interno uputstvo o kontroli i dostavljanju predloga zakona i drugih akata Vladi, jer su identifikovani rizici od mogućeg nedostatka procedura o radu, neadekvatnog planiranja i neblagovremenog donošenja akata; 2. Pri izradi predloga zakona i drugih akata omogućiti transparentan rad na propisima uz uključivanje više službenika i zainteresovanih institucija; 3. Kontrola i izvještavanja o spoljnem uticaju u postupku izrade zakona i drugih opštih akata u skladu sa Zakonom o lobiranju.

U oblasti „***Odnosi sa javnošću***“, su identifikovani rizici i date mjere, da se redovno i blagovremeno dostavlja informacija PR službi, jer je kao rezidualni rizik prepoznato da može postojati nedovoljna i nekoordinisana saradnja između različitih organizacionih jedinica.

U oblasti „***Slobodan pristup informacijama***“, prepoznat je kao osnovni rizik i data mjera da se objavi vodič za slobodan pristup informacija na internet stranici institucije i redovno izvještavati o broju podnijetih i riješenih zahtjeva, zbog mogućeg neosnovanog uskraćivanja zahtjeva za pristup informacija i neobavještavanja podnosioca zahtjeva o rješavanju zahtjeva.

U oblasti „***Planiranje i implementacija i monitoring EU fondova“,*** planirana je mjera da se zbog nedovoljnih kadrovskih kapaciteta organizuju obuke i jačaju kadrovski i tehnički kapaciteti.

U oblasti „***Raspolaganje državnom imovinom***“, identifikovani su kao rezidualni rizici nedovoljno definisani postupci upravljanja, rukovanja i korišćenja državnom imovinom i nepostojanje antikorupcijskih odredbi prilikom ugovaranja, pa je na pomenute rizike data mjera da se izradi interna procedura po pitanju upravljanja, rukovanja i korišćenja državne imovine. Takođe, jedna od datih mjera je i da se izrade interne procedure o evidentiranju, inventarisanju i otpisu pokretne i nepokretne imovine.

U oblasti „**Upravljanje oduzetom imovinom**“, prepoznat je rizik od mogućeg davanja prednosti određenim fizičkim i pravnim licima u postupku licitacije, koji je usmjeren na Komisiju za sprovođenje postupka prodaje i davanje u zakup, pa je planirano da se donesu interne procedure o svim fazama upravljanja oduzetom imovinom.

U oblasti „**Poreski postupak**“, prepoznato je kao rizik kod zaposlenih da može doći do kršenja propisa kojima se reguliše poreska materija, zbog eventualnog raskoraka između propisa i prakse i zbog mogućih propusta i zloupotrebe u primjeni propisa kojim se uređuje postupak registracije poreskih obveznika, postupak kontrole i postupak naplate javnih prihoda, pa je na osnovu tog rizika data je mjera da se vrši efikasnija komunikacija između područnih jedinica i Centrale Poreske uprave u smislu identifikacije problema iz prakse, a vezano za zakonsku regulativu. Kod poreskih inspektora je prepoznat rizik u dijelu mogućeg kršenja propisa u postupku povraćaja poreza na dodatu vrijednost i data je mjera da se pojačaju mjere nadzora i uspostavljanja sistema internih kontrola radi obezbjeđivanja dosljedne primjene propisa, počev od Zakona o poreskoj administraciji, Zakona o porezu na dodatnu vrijednost i Pravilnika o primjeni zakona o porezu na dodatu vrijednost. Takođe, u okviru ove oblasti planirana je mjera da se pojača kontrola primjene propisa koji regulišu postupak prinudne naplate, kao i analizu primjene postojećih propisa koji regulišu postupak prinude naplate, zbog nepotpune baze podataka o poreskim obveznicima potrebne za planiranje i sprovođenje prinudne naplate poreskog duga.

U oblasti „**Tretman zatvorenika**“ planirane su mjere da se sprovode istrage po prijavama zbog prekoračenja i zloupotrebe službenih ovlašćenja, te ispitati pritužbe i prijave na rad zaposlenih zbog nejednakog tretmana zatvorenika, jer je kao rezidualni rizik identifikovana moguća diskriminacija zatvorenika prilikom utvrđivanja i tokom realizacije tretmana, kao i moguće stupanje u nedozvoljene odnose sa zatvorenicima i članovima njihovih porodica.

U oblasti „**Nadzor nad poslovima uprave u pravosudnim organima, notarima i javnim izvršiteljima**“ date su mjere da se pripremi plan sprovođenja upravnih kontrola i da se izvještava o sprovedenim kontrolama po službenoj dužnosti i po podnesenim predstavkama, zbog mogućeg neadekvnog planiranja kontrole, što je prepoznato kao rizik u planu integriteta.

U oblasti „**Bezbjednost podataka i dokumenata u vlasništvu Uprave za nekretnine i njihova distribucija (izdavanje**)“ postoji rizik izdavanja podataka i dokumenata bez prethodno podnesenog zahtjeva za njihovo izdavanje, a predložena mjera je provjera prije izdavanja da li su podaci i dokumentacija koja se izdaje fakturisana u skladu sa Uredbom o visini naknade za korišćenje podataka premjera i katastra nepokretnosti.

Ostali nalazi i preporuke

Prema Pravilima za izradu i sprovođenje planova integriteta menadžer integriteta je odgovorno lice za izradu i sprovođenje plana integriteta i istovremeno obavlja poslove koji se odnose na rukovođenje radnom grupom za izradu plana integriteta. Menadžer integriteta je, u ovom

podsistemu, u 44 organa vlasti imenovan za rukovodioca radne grupe, dok u četiri organa vlasti nijesu ispoštovana Pravila za izradu i sprovođenje planova integriteta i preporučuje se da se u narednom periodu ispoštuju odredbe navedenog podzakonskog akta.

Kao najzastupljeniji rizici koji su prepoznati u dostavljenim planovima integriteta podsistema Ministarstva i organi uprave u sastavu ministarstava, a koji su u vezi sa obavezama koje predviđa Zakon o sprječavanju korupcije su „Primanja nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi“ i „Neprijavljivanje sumnje na korupciju i druge nedozvoljene koristi“.

Čest je slučaj da osnovni i rezidualni rizici nijesu dovoljno precizno određeni, pa se jedino iz predloženih mjera za smanjenje rizika može zaključiti koji rizik postoji u instituciji. U nekim planovima su npr. predviđene mjere koje se odnose na prijem i postupanje po prijavi zviždača, iako se isti ne pominju u odgovarajućim rizicima. Takođe, pojedini planovi integriteta ne sadrže mjere koji se tiču nepodnošenja izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera, neprijavljivanje podataka o sponzorstvima i donacijama, pa se preporučuje da se u narednom periodu unaprijede planovi integriteta kako bi obuhvatili pomenute rizike.

Grafikon 44: Broj ministarstva i organa uprave u sastavu ministarstava koje su u planu integriteta prepoznale rizike neispunjavanja obaveza iz Zakona o sprječavanju korupcije

Kada pomenemo prepoznat rizik i date mjere, da se sprovode javne rasprave i uključuje NVO sektor u radne grupe za izradu propisa i drugih strateških akata, koje su većinom prepoznate kroz planove integriteta ministarstava, može se zaključiti da postoji velika saradnja sa nevladinim

sektorom i da su isti uključeni pri izradi propisa i drugih strateških akata, dok pojedini planovi ne sadrže pomenute mjere, te se preporučuje da u narednom periodu, prilikom unapređenja plana integriteta, prepoznaju i uvrste saradnju sa nevladinim sektorom, kao posebne mjere koje su se u praksi uspješno pokazale kao mehanizam transparentnosti.

Veliki broj planova integriteta ovog podsistema je međusobno veoma sličan, ili u pojedinim slučajevima identičan. Sedam organa vlasti nijesu obradili posebne oblasti rizika, a u nekim planovima integriteta izostaju oblasti kojima bi bile obuhvaćene specifične nadležnosti i djelatnosti koje vrše resorna ministarstva i njihovi organi vlasti u sastavu, pa se preporučuje organima da u narednom periodu posebnu pažnju posvete unapređenju planova integriteta u ovom pogledu.

Drugi konkretni nedostaci koji se uočavaju u određenim planovima integriteta ovih institucija su:

- neuslađenost sa predviđenim obrascima i metodologijom (Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija, Uprava pomorske sigurnosti i Uprava za nekretnine);
- izostanak opštih oblasti (Uprava za nekretnine);
- ponavljanje istih rizika i mjera (Ministarstvo unutrašnjih poslova i Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija);

Pet organa vlasti su prilikom izrade plana izostavili konkretne rezidualne rizike i umjesto njih naveli samo konstataciju da „Nije savladano“.

Takođe organi vlasti koji su prilikom izrade tabele plana integriteta kao centralnu kategoriju definisali radna mjesta, a ne radne procese, identifikovali su rezidualne rizike za svako pojedinačno radno mjesto, pa je u tim slučajevima učestalo ponavljanje istih rizika za različita radna mjesta, kao i ponavljanje istih mjera (Ministarstvo unutrašnjih poslova i Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija), te na osnovu ovoga, planovi integriteta ova dva organa vlasti su uticali na samu statistiku osnovnih rizika ovog podsistema. Iako ovako izrađeni planovi mogu imati određene prednosti, preporučuje se njihova izmjena u cilju dosljednije primjene Pravila za izradu i sprovođenje plana integriteta.

2. Uprave, sekretarijati, zavodi, direkcije i agencije

Podsistem „Uprave, sekretarijati, zavodi, direkcije i agencije“, koji spada u sistem državnih organa i drugih državnih organa, obuhvata 16 organa vlasti. To su: Uprava za kadrove, Uprava za inspekcijske poslove, Uprava za javne nabavke, Uprava za sprječavanje pranja novca i finansiranje terorizma, Uprava za mlade i sport, Sekretarijat za razvojne projekte, Sekretarijat za zakonodavstvo, Zavod za metrologiju, Zavod za statistiku – MONSTAT, Zavod za školstvo, Državni arhiv Cetinje, Zavod za socijalnu i dječiju zaštitu, Zavod za hidrometeorologiju i seizmologiju,

Zavod za intelektualnu svojinu, Direkcija za zaštitu tajnih podataka i Agencija za zaštitu životne sredine. Svi organi vlasti obuhvaćeni ovim podsistemom usvojili su plan integriteta.

U planovima integriteta navedenih organa identifikovano je ukupno 360 rezidualnih rizika i planirano je 567 mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika.

Najveći broj rizika prepoznatih u ovom podsistemu je srednjeg intenziteta, ukupno 224 (62,22%). Identifikovano je 88 (24,44%) rizika niskog intenziteta i 48 (13,33%) rizika visokog intenziteta.

Kada su u pitanju četiri opšte oblasti rizika u planovima integriteta, najveći broj rizika identifikovan je u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ – 110 (30,55%), slijedi „Rukovođenje i upravljanje“ sa 65 rizika (18,05%), dok je 47 rizika, odnosno 13,05% prepoznato u oblasti „Planiranja i upravljanja finansijama“ u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“, ukupno 35, odnosno 9,72% rizika.

Najmanji prosječni intenzitet rizika je u oblasti „Planiranje i upravljanje“ i iznosi 18,21 (na skali 1-100), a najveći prosječni intenzitet rizika je u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ i iznosi 29,48. Najveći broj „srednjih rizika“ identifikovan je u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“, ukupno 65 rizika, zatim „Rukovođenje i upravljanje, a najveći broj visokih rizika je u „Kadrovskoj politici, etičnom i profesionalnom ponašanju zaposlenih“, ukupno 17.

Organi u ovom podsistemu su obradili 6 posebnih oblasti rizika. Najviše rezidualnih rizika je identifikovano u oblasti „Slobodan pristup informacija“, ukupno **11 rizika** (od kojih je većina srednjeg intenziteta – 10). Ukupno **7 rizika** se odnosi na „Spoljno trgovinski promet“, sa **5 rizika**, oblast „Sektor za praćenje i sprovođenje propisa i monitoring u javnim nabavkama“, „Odjeljenje za stručno osposobljavanje, usavršavanje i polaganje stručnog istipa iz oblasti javnih nabavki“ i „Građenje objekata bez građevinske dozvole i postavljanje privremenih objekata“. Najmanje rezidualnih rizika je identifikovano u oblastima „Odnosi sa javnošću“ i „Građenje objekata suprotno projektnoj dokumentaciji“, po **4 rizika**.

Bez obzira na koju se oblast odnose identifikovani rizici, preovladaju rizici srednjeg intenziteta, što se može uočiti iz sljedećeg grafikona.

Grafikon 45: Struktura rezidualnih rizika po oblastima u planovima integriteta podsistema „Sekretarijati, uprave, zavodi, direkcije i agencije“

Osnovni rizik koji je najučestaliji u planovima integriteta u podsistemu „Sekretarijati, uprave, zavodi, direkcije i agencije“ je „Narušavanje integriteta institucije“, sa 79 rezidualnih rizika (21,94%).

Statistika pokazuje da se skoro svaki peti rezidualni rizik (69 rezidualnih rizika, odnosno 19,17%), odnosi na „Neadekvatno sprovođenje postupka javnih nabavki“, slijedi „Nedozvoljeno lobiranje, drugi nejavni uticaj ili drugi oblici kršenja principa transparentnosti“, sa 39 rezidualnih rizika (10,83%), „Povrede profesionalnih, etičkih pravila i pristrasno ponašanje“, sa 28 rezidualna rizika (7,78%), „Nesavjestan i nestručan rad“, sa 20 rezidualnih rizika (5,55%), „Curenje informacija“, sa 18 rezidualnih rizika (5,00%), „Donošenje nezakonitih odluka“, sa 18 rezidualnih rizika (5,00%), „Ugrožavanje zaštite podataka“, sa 17 rezidualnih rizika (4,72% svih rezidualnih rizika u planovima integriteta ovih 16 organa vlasti).

U planovima integriteta podsistema „Sekretarijati, uprave, zavodi, direkcije i agencije“, prepoznati su rizici koji se odnose na određene obaveze predviđene Zakonom o sprječavanju korupcije, a to su „Neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji“, sa ukupno 38 rezidualnih rizika (10,55%).

Tabela najzastupljenijih osnovnih rizika u podsistemu „Sekretarijati, uprave, zavodi, direkcije i agencije“:

Osnovni rizici	Broj rezidualnih rizika koji pripadaju navednoj grupi osnovnih rizika	Procenat u odnosu na sve rezidualne rizike
1. Narušavanje integriteta institucije	79	21,94%
2. Neadekvatno sprovođenje postupka javnih nabavki	69	19,17%
3. Nedozvoljeno lobiranje, drugi nejavni uticaj ili drugi oblici kršenja principa transparentnosti	39	10,83%
4. Neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji	38	10,55%
5. Povrede profesionalnih, etičkih pravila i pristrasno ponašanje	28	7,78%
6. Nesavjestan i nestručan rad	20	5,55%
7. Curenje informacija	18	5,00%
8. Donošenje nezakonitih odluka	18	5,00%
9. Ugrožavanje zaštite podataka	17	4,72%
10. Prekoračenje i zloupotreba službenih nadležnosti	17	4,72%
11. Neadekvatno strateško planiranje	16	4,44%
12. Iskorišćavanje javne funkcije ili službenog položaja	14	3,89%
13. Mogućnost nastanka sukoba interesa prilikom donošenja odluka i sprovođenja zakonskih procedura	12	3,33%
14. Neadekvatno planiranje i izvršavanje budžeta	8	2,22%
15. Gubitak povjerenja građana u rad službenika i institucije	8	2,22%
16. Mala sredina	7	1,94%
17. Uvoz proizvoda bez sertifikata	7	1,94%
18. Diskriminacija, ograničenje i uskraćivanje prava zaposlenog kod otkrivanja, prijavljivanja sumnje na korupciju i druge povrede integriteta	7	1,94%
19. Nedozvoljeno odlaganje izvršenja poslova radi ostvarivanja lične koristi	7	1,94%
20. Nepostojanje internog uputstva za obradu predmeta koji nijesu utvrđene pravilnicima i drugim aktima	7	1,94%
21. Uvoz nebezbjednih proizvoda	7	1,94%
22. Neefikasna i neracionalna kadrovska politika	6	1,67%
23. Povećanje broja nelegalno izgrađenih objekata	5	1,38%
24. Selektivna kontrola nelegalno izgrađenih objakata	5	1,38%
25. Efektivnost i efikasnost izvršavanja zakonskih i podzakonskih akata iz nadležnosti institucije	2	0,55%
26. Odavanje tajnih podataka	1	0,27%

27. Loš materijalni položaj /neadekvatne zarade	1	0,27%
28. Plasiranje nebezbjednih proizvoda na tržištu	1	0,27%
29. Neadekvatni kadrovski kapaciteti (mali broj profilisanog kadra/tehničke struke)	1	0,27%
30. Arbitrernost, podložnost uticaju prilikom odlučivanja o dodatku na osnovnu zaradu i varijabilnom dijelu zarade	1	0,27%

Osnovne oblasti

Na osnovu procjene svih institucija podsistema „Sekretarijati, uprave, zavodi, direkcije i agencije“ koje su izradile plan integriteta, oblast „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ je oblast sa najvećom zastupljenošću rizika, dok je broj prepoznatih rizika najmanji u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka“.

U opadajućem nizu po zastupljenosti rizika iza „Kadrovske politike, etičnog i profesionalnog ponašanja zaposlenih“ slijedi oblast „Rukovanje i upravljanje“, „Planiranje i upravljanje finansijama“ i na kraju „Čuvanje i bezbjednost podataka“, kao oblast sa najmanje prepoznatih rizika.

U oblasti „***Kadrovske politike, etičnog i profesionalnog ponašanja zaposlenih***“, kao najzastupljenije, izdvojeno je nekoliko konkretnih mjera, i to: 1. Mjesečno informisanje Etičkog odbora o eventualnim pritužbama na neetično ponašanje i postupanje zaposlenih i preduzetim mjerama po istom, zbog rizika od nedosljedne primjene Etičkog kodeksa državnih službenika i namještenika; 2. Utvrđivanje opštih procedura za sve zaposlene u cilju unapređenja procesa rada, zbog rizika od nepostojanja opštih procedura kojima bi se bliže uredilo ponašanje zaposlenih na način da bude prilagođeno radnoj sredini i procesima rada i očuvanje integriteta institucije; 3. Utvrditi procedure i obrasce za mjesečno planiranje radnih obaveza i izvještavanje o stepenu realizacije istih, zbog mogućeg nepostojanja internih procedura u vezi sa radom zaposlenih; 4. Adekvatno popunjavanje radnih mjesta u organizacionim jedinicama, zbog nedovoljno jasne podjele i razgraničenja sistema kontrole i vršenja ovlašćenja i 5. Obezbijediti redovno sprovođenje plana i programa stručnog usavršavanja, zbog mogućeg nedostatka stručnog znanja i vještina kadra; 5. Izvršiti procjenu potrebnog kadra za efikasno sprovođenje poslova iz nadležnosti institucije, zbog rizika od nedovoljnih kadrovskih kapaciteta u određenim organizacionim jedinicama, i time stvarati preduslove za zapošljavanje lica odgovarajuće struke, putem zahtjeva za uvećanje budžetskih sredstava i sistematizovanje adekvatnog radnog mjesta.

U oblasti „***Rukovođenja i upravljanja***“, kao najzastupljenije, izdvojeno je nekoliko konkretnih mjera, i to: 1. Identifikacija svih faktora ili spoljnih uticaja koji bi mogli uticati na ostvarivanje aktivnosti iz nadležnosti institucije, jer je prepoznat rizik da mehanizmi za obezbjeđivanje potpunog protoka informacija mogu biti nedovoljno razrađeni; 2. Transparentost rezultata rada i odluka, nastalih u procesu rada, dok je rezidualnim rizikom prepoznata moguća zloupotreba širokih diskrecionih ovlašćenja pri donošenju propisa i drugih opštih akata, gdje postoji objektivna

mogućnost za nastanak i razvoj korupcije i sukoba interesa; 3. Razmotriti mogućnost usvajanja procedura o diskrecionom odlučivanju, radi savladavanja rizika od mogućeg postojanja neprecizno i široko postavljenih diskrecionih ovlašćenja i 4. Odluke/akte učiniti dostupnim na uvid svim službenicima i objavljivati ih na zvaničnom sajtu, kao i informacije koje promovišu lični, profesionalni i institucionalni integritet.

U oblasti „***Planiranja i upravljanja finansijama***“, izdvojeno je nekoliko konkretnih mjera, i to: 1. Vođenje registra rizika u skladu sa propisima od strane lica koje je određeno za uspostavljanje i sprovođenje procesa upravljanja rizicima, zbog smanjenja rizika od neadekvatnog vođenja registra rizika; 2. Učiniti dostupnim sve procedure iz oblasti planiranja i upravljanja finansijama i upoznati sve zaposlene sa istim, zbog mogućeg neobjavljivanja, netransparentnosti internih procedura iz oblasti planiranja i upravljanja finansijama; 3. Redovno sprovođenje unutrašnjih finansijskih kontrola i postupati po preporukama iz izvještaja o izvršenoj reviziji zbog rizika od neadekvatnog i nedovoljno transparentnog trošenja budžetskih sredstava; 4. Donijeti interno upustvo o praćenju sprovođenja ugovora o javnim nabavkama, zbog mogućeg odstupanja od realizacije aktivnosti predviđenih ugovorima o javnoj nabavci i 5. Analiza potrošnje sredstava u odnosu na ograničenje za neposredni sporazum.

U oblasti „***Čuvanja i bezbjednost podataka***“, kao oblast sa najmanje prepoznatih rizika, kao najzastupljenije, izdvojeno je nekoliko konkretnih mjera, i to: 1. Vršiti redovne kontrole nad prijemom i razvrstavanjem dokumentacije u cilju sprječavanja gubljenja, oštećenja ili neevidentiranja dokumentacije, i preporučiti edukaciju zaposlenih, jer zaposleni nijesu upoznati u dovoljnoj mjeri sa pravilima kancelarijskog poslovanja, rokovima čuvanja dokumentacije i rokovima za izlučivanje građe; 2. Poštovanje propisa o kancelarijskom poslovanju Zakona o arhivskoj djelatnosti, zbog mogućeg rizika od odlaganja i čuvanja završenih predmeta suprotno propisima kojima se uređuje arhivska djelatnost i 3. Primjena mjera za zaštitu podataka u skladu sa Zakonom o informacionoj bezbjednosti, te curenja informacija zbog neadekvatnih mehanizama zaštite podataka.

Posebne oblasti

Kada su u pitanju posebne oblasti rizika od ukupno 16 organa vlasti ovog podsistema, samo jedan organ nije obradio ovu oblast i prepoznao odgovarajuće rizike. Identifikovane su sljedeće posebne oblasti rizika:

U oblasti „**Građenje objekata bez građevinske dozvole i postavljanje privremenih objekata u zoni posebne namjene bez odobrenja**“, data je mjera da se efikasno prati sistem za prijavu nelegalne gradnje i uspostavljanje jasnih i preciznih procedura za postupanje po žalbama i prijavama građana na rad inspekcije, jer je kao rezidualni rizik naveden neadekvatan zakonski okvir i predug period rada inspektora na određenim lokacijama, gdje se vrši kontrola.

U oblasti "**Spoljno trgovinski promet**", prepoznato je nekoliko mogućih rizika: da se sanitarni i tržišni inspektori predugo zadržavaju na određenim graničnim prelazima i da postoje preširoka diskreciona ovlašćenja inspektora prilikom kontrole kvaliteta uvezenih proizvoda, te je shodno tome zaključeno da je potrebno donijeti detaljna pravila o načinu kontrole kvaliteta uvezenih proizvoda, u cilju smanjenja rizika od zloupotrebe diskrecionih ovlašćenja inspektora. Planirano je i donošenje pravila o rotaciji inspektora na graničnim prelazima, kao i vršenje nenajavljene kontrole od strane glavnog inspektora.

U oblasti „**Nebezbjedni proizvodi na tržištu"**, data je mjera da se obezbijede adekvatna budžetska sredstva za provjeru usaglašenosti kroz labarotorijska ispitivanja, a kao mogući rizici navedena su neadekvatna sredstva za provjeru usaglašenosti (za labaratorijska ispitivanja), kao i neadekvatni kadrovski kapaciteti (mali broj profesionanog kadra/tehničke struke).

U oblasti „***Slobodan pristup informacijama***", prepoznat je kao osnovni rizik i data mjera da se objavi vodič za slobodan pristup informacija na internet stranici institucije i da se redovno objavljuju i ažuriraju propisi koji regulišu rad ustanove.

U oblasti „***Odnosi sa javnošću***", identifikovani su rizici i date mjere, da se redovno i blagovremeno dostavlja informacija PR službi, jer je kao rezidualni rizik prepoznato da može postojati nedovoljna i nekoordinisana saradnja između različitih organizacionih jedinica. Takođe, planirano je povećanje broja informacija o radu institucije po sopstvenoj inicijativi i na zahtjev medija i javnosti, jer može postojati nedovoljna informisanost javnosti o radu institucije, što bi dovelo do gubljenja povjerenja građana u rad službenika i institucije.

Jedna od institucija je u okviru svoje djelatnosti obradila u tabeli plana integriteta kao posebnu oblast rizika i oblast „**Bezbjednost podataka i dokumenata**", u okviru koje je, radi obezbjeđivanja bezbjednosti ličnih podataka i neažurnosti unošenja podataka u elektronske baze podataka, predložena mjera da se obezbijedi redovan backup podataka iz elektronskih baza i čuvanje podataka u skladu sa propisima o tajnosti podataka. Takođe, prepoznat je rizik od mogućeg pokušaja upada u sistem od strane trećih lica i data mjera da se sačini procjena mogućeg ugrožavanja bezbjednosti tajnih podataka od upada u informacioni sistem, a kada je u pitanju zaštita tajnih podataka prilikom prijema, evidentiranja, deponovanja i čuvanja, data je mjera da se vrše kontrole ispravnosti mehaničkog sistema za zaključivanje, kao i periodična kontrola magnetnih kartica za ulazak u bezbjednosnu zonu i promjena kombinacija za otvaranje brava na kasama.

U oblasti „**Staranje o objavljivanju propisa i drugih akata koje donose Vlada i ministarstva**" data je mjera da se striktno poštuju propisani rokovi za dostavljanje propisa na objavljivanje u „Službenom listu Crne Gore", zbog rizika od neblagovremenog dostavljanja propisa od strane službenika zaduženog za staranje o blagovremenom dostavljanju propisa na objavljivanje u „Službenom listu Crne Gore".

Ostali nalazi i preporuke

Prema Pravilima za izradu i sprovođenje planova integriteta menadžer integriteta je odgovorno lice za izradu i sprovođenje plana integriteta i istovremeno obavlja poslove koji se odnose na rukovođenje radnom grupom za izradu plana integriteta. Menadžer integriteta je u ovom podsistemu, u svih 16 organa vlasti imenovan za rukovodioca radne grupe, čime su ispoštovana Pravila za izradu i sprovođenje planova integriteta.

Kao najzastupljeniji rizici koji su prepoznati u dostavljenim planovima integriteta podsistema „Uprave, sekretarijati, zavodi, direkcije i agencije“, a koje obavezuje Zakon o sprječavanju korupcije je „Primanja nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi“, dok su neprijavljivanje sumnje na korupciju i druge nedozvoljene koristi, neprijavljivanje podataka o spozorstvima i donacijama, nepodnošenje izvještaja o prihodima i imovini javnih funkconera i neodređivanje lica zaduženih za prijem i neadekvatno postupanje po prijavi zviždača, obuhvatili pojedini planovi integriteta, pa se preporučuje da se u narednom periodu unaprijede planovi integriteta koji bi obuhvatile pomenute rizike.

Svih 16 organa vlasti ovog podsistema je obradilo posebne oblasti, ali je mali broj posebnih oblasti rizika obuhvatio konkretne djelatnosti i rizike karakteristične za djelatnosti i za njihove nadležnosti, pa je neophodno ovo uzeti u obzir prilikom izrade novog ili ažuriranja postojećeg plana intergriteta. Tom prilikom treba posebnu pažnju posvetiti rezidualnim rizicima, koji u nekim slučajevima nijesu dovoljno konkretni, dok u jednom planu nijesu uopšte iskazani, već je samo data konstatacija „nije savladano“, što nije u skladu sa Metodološkim uputstvom za popunjavanje obrasca plana integriteta.

Drugi konkretni problemi koji se uočavaju u određenim planovima integriteta ovih institucija su:

- neusklađenost sa predviđenim obrascima i metodologijom (Sekretarijat za razvojne projekte);
- obrađena samo jedna oblasti „Rukovođenje i upravljanje (Zavod za metrologiju);
- nedostatak rezidualnih rizika (Zavod za školstvo);
- mjere i rizici nijesu usklađeni (Sekretarijat za razvojne projekte) i
- ponavljanje istih mjera (Državni arhiv);

Iz navedenog se može vidjeti da su organi vlasti ovog podsistema imali određene nedostatke, kako i ovi napomenuti organi vlasti, tako i ostali planovi, a samo nekoliko njih je donijelo kvalitetne i detaljno razrađene planove integriteta i planiralo adekvatne mjera za savladanje rizika. Tako je kod određenog broja planova integriteta primijećeno da pri izradi plana nije prethodnila sistemska analiza rizika u instituciji, već su prilikom izrade ovog dokumenta uglavnom korišćeni primjeri drugih institucija, a neki planovi integriteta su skoro identični, pa se preporučuje da se pri izradi novog plana integriteta identifikuju rizici koji će biti rezultat detaljne procjene stanja u instituciji.

3. Generalni sekretarijati Vlade, Skupštine i Predsjednika Crne Gore

Podsistem „Generalni sekretarijati Vlade, Skupštine i Predsjednika Crne Gore“, koji spada u sistem državnih organa i drugih državnih organa, obuhvata 3 organa vlasti: Generalni sekretarijat Vlade Crne Gore, Generalni sekretarijat Skupštine Crne Gore i Generalni sekretarijat Predsjednika Crne Gore. Svi organi vlasti obuhvaćeni ovim podsistemom usvojili su plan integriteta.

U planovima integriteta navedenih organa identifikovano je ukupno 89 rezidualnih rizika i planirana je 161 mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika.

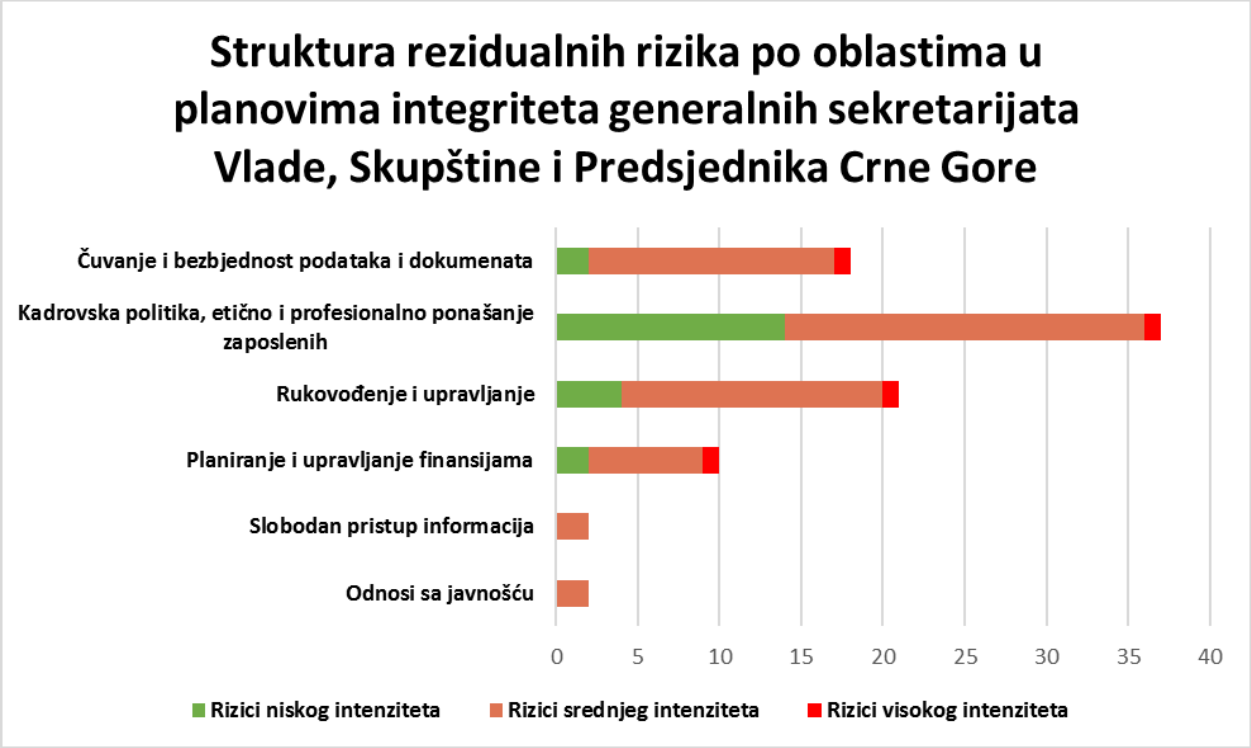
Najveći broj rizika prepoznatih u ovoj podgrupi je srednjeg intenziteta, ukupno 64 (71,91%). Identifikovana su 22 (24,72%) rizika niskog intenziteta i 3 (3,37%) rizika visokog intenziteta.

Kada su u pitanju četiri opšte oblasti rizika u planovima integriteta, najveći broj rizika identifikovan je u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ – 37 (41,57%), slijedi „Planiranje i upravljanje finansijama“ sa 21 rizika (23,56%). Ukupno je 17 rizika (19,10%) u „Rukovođenje i upravljanje“, a 17 rizika (19,10%) u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka“.

Najveći broj „srednjih rizika“ identifikovan je u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“, ukupno 22, zatim „Planiranje i upravljanje finansijama“, a najveći broj „niskih rizika“ u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“, ukupno 14 rizika, i to u planu integriteta Generalnog sekretarijata predsjednika Crne Gore.

Ovaj podsistem je obradio mali broj posebnih oblasti rizika i to kroz plan integriteta Generalnog sekretarijata Vlade Crne Gore, dok Generalni sekretarijat Skupštine i predsjednika nijesu obradili posebne oblasti. Po dva rezidualna rizika srednjeg intenziteta identifikovana su u oblastima „Slobodan pristup informacija“ i „Odnosi sa javnošću“.

Intenzitet rizika je sličan i preovladaju rizici srednjeg intenziteta, što se može uočiti iz sljedećeg grafikona.



Grafikon 46: Struktura rezidualnih rizika po oblastima u planovima podsistema „Sekretarijat Vlade Crne Gore, Sekretarijat Skupštine Crne Gore i Sekretarijat Predsjednika Crne Gore“

Osnovni rizik koji je najučestaliji u planovima integriteta u ovom podsistemu je „Narušavanje integriteta institucije“, sa 25 rezidualnih rizika (28,09%). Slijedi „Curenje informacija“, sa 22 rezidualna rizika, odnosno 24,72% i „Donošenje nezakonitih odluka“, sa 20 rezidualnih rizika (22,47%).

Statistika pokazuje da se svaki peti rezidualni rizik (18 rezidualnih rizika, odnosno 20,22%), odnosi se na „Iskorišćavanje službenog položaja“, slijedi „Neadekvatno strateško planiranje i izvršavanje budžeta“, sa 17 rezidualnih rizika (19,10%), „Rizik od neetičnog ponašanja, odnosno nepoštovanje etičkog kodeksa“, sa 14 rezidualnih rizika (15,73%), „Neefikasna i neracionalna kadrovska politika“, sa 13 rezidualnih rizika (14,06%), „Kršenje principa transparentnosti kod pripreme i izvršenja budžeta“, sa 13 rezidualnih rizika (14,06%), „Nedosledna primjena postojećih zakonskih akata“, sa 13 rezidualnih rizika (14,06%), „Nesavjesno i neodgovorno obavljanje poslova“, sa 12 rezidualnih rizika (13,48%), „Nedozvoljeno lobiranje, drugi nejavni uticaj ili drugi oblici kršenja principa transparentnosti“, sa 9 rezidualna rizika (10,11%), „Gubitak povjerenja građana u rad službenika, sa 8 rezidualna rizika (8,99% svih rezidualnih rizika u planovima integriteta ova tri organa vlasti).

U planovima integriteta ovog podsistema prepoznati su rizici koji se odnose na određene obaveze predviđene Zakonom o sprječavanju korupcije, a to su „Primanje nedozvoljenih poklona ili druge

nedozvoljene koristi“, sa 5 rezidualnih rizika, odnosno 5,61% u „Neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji“, sa 1 rezidualnim rizikom (1,12%).

Tabela najzastupljenijih osnovnih rizika u podsistemu „Generalni sekretarijati Vlade, Skupštine i Predsjednika Crne Gore“:

Osnovni rizici	Broj rezidualnih rizika koji pripadaju navednoj grupi osnovnih rizika	Procenat u odnosu na sve rezidualne rizike
1. Narušavanje integriteta institucije	25	28,09%
2. Curenje informacija	22	24,72%
3. Donošenje nezakonitih odluka	20	22,47%
4. Iskorišćavanje službenog položaja	18	20,22%
5. Neadekvatno strateško planiranje i izvršavanje budžeta	17	19,10%
6. Rizik od neetičnog ponašanja, odnosno nepoštovanje etičkog kodeksa	14	15,73%
7. Neefikasna i neracionalna kadrovska politika	13	14,06%
8. Kršenje principa transparentnosti kod pripreme i izvršenja budžeta	13	14,06%
9. Nedosljedna primjena postojećih zakonskih akata	13	14,06%
10. Nedostatak edukacije	13	14,06%
11. Nesavjesno i neodgovorno obavljanje poslova	12	13,48%
12. Povreda etičkog kodeksa i sukoba interesa	12	13,48%
13. Unošenje podataka u personalni dosije	12	13,48%
14. Nedozvoljeno lobiranje, drugi nejavni uticaj ili drugi oblici kršenja principa transparentnosti	9	10,11%
15. Gubitak povjerenja građana u rad službenika	8	8,99%
16. Neizvršavanje zakonskih nadležnosti, na nivou institucije i na nivou organizacionih jedinica	6	6,74%
17. Primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi	5	5,61%
18. Rizik od izostanka kontrole	4	4,49%
19. Narušavanje principa transparentnosti	3	3,37%
20. Iskorišćavanje javne funkcije ili službenog položaja	3	3,37%
21. Rizik od izostanka kontrole blagovremenosti i pravilnosti izvršenih poslova i izostanaka koordinacije u radu	2	2,24%
22. Ugrožavanje zaštite podataka	2	2,24%
23. Neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji	1	1,12%
24. Neadekvatno sprovođenje javnih nabavki	1	1,12%
25. Zloupotreba povjerljivih službenih podataka i informacija	1	1,12%

Osnovne oblasti

Na osnovu procjene navedena tri plana integriteta, oblast „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ je oblast sa najvećom zastupljenošću rizika, dok je broj prepoznatih rizika najmanji u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka“.

U opadajućem nizu po zastupljenosti rizika iza „Kadrovske politike, etičnog i profesionalnog ponašanja zaposlenih“ slijedi oblast „Planiranje i upravljanje finansijama“, „Rukovanje i upravljanje“ i na kraju „Čuvanje i bezbjednost podataka“, kao oblast sa najmanje prepoznatih rizika.

U oblasti „***Kadrovske politike, etičnog i profesionalnog ponašanja zaposlenih***“, kao najzastupljenije, izdvojeno je nekoliko konkretnih mjera, i to: 1. Izvršiti procjenu potrebnog kadra za efikasno sprovođenje poslova, zbog nedovoljnog kadrovskog kapaciteta u određenim organizacionim jedinicama; 2. Obezbijediti redovno sprovođenje plana i programa stručnog usavršavanja i vršiti provjeru stečenog znanja zaposlenih, zbog mogućeg nedostaka stručnog znanja i vještina kadra; i 3. Povećanje transparentnosti prilikom ocjenjivanja i nagrađivanja službenika na način što će se rezultati ocjenjivanja i spisak nagrađenih službenika javno objavljivati na oglasnoj tabli, jer je kao rizik identifikovano nepostojanje jasnih kriterijuma za objektivnu ocjenu rada i nagrađivanja službenika;

U oblasti „***Planiranja i upravljanja finansijama***“, izdvojeno je nekoliko konkretnih mjera, i to: 1. Pohađati obuke i seminare na temu planiranja budžeta, zbog mogućeg neadekvatnog planiranja budžeta; 2. Obavezno uključivanje po jednog eksperta iz oblasti na koju se odnosi konkretna javna nabavka u sastavu Komisije, jer je prepoznat rizik od mogućeg davanja prednosti određenoj firmi u procesu javne nabavke na način da se tehnička specifikacija prilagođava za određenu firmu; 3. Redovno sprovoditi unutrašnje finansijske kontrole i postupati po preporukama iz izvještaja o izvršenoj reviziji zbog mogućeg neadekvatnog i nedovoljno transparentnog trošenja budžetskih sredstava; 4. Donijeti interno upustvo o praćenju sprovođenja ugovora o javnim nabavkama, zbog rizika od odstupanja od realizacije aktivnosti predviđenih ugovorima o javnoj nabavci

U oblasti „***Rukovođenja i upravljanja***“, kao najzastupljenije, izdvojeno je nekoliko konkretnih mjera, i to: 1. Redovno izvještavanje o sprovedenim kontrolama i praćenje realizacije preporuka za unapređenje rada, jer je prepoznat rizik od neadekvatnog sprovođenja nadzora i kontrole nad radom organizacionih jedinica; 2. Redovno u toku godine izvještavati o sprovođenju strateških dokumenata, planova i programa, jer je prepoznat rizik da može doći do odstupanja u sprovođenju strategije razvoja, programa i planova rada; i 3. Razmotriti mogućnost usvajanja procedura o diskrecionom odlučivanju, jer je prepoznat rizik od mogućeg donošenja odluka pod eksternim uticajem, suprotno javnom interesu, zbog nepostojanja jasnih propisa za korišćenje diskrecionih ovlašćenja.

U oblasti „***Čuvanja i bezbjednost podataka***“, kao oblast sa najmanje prepoznatih rizika, kao najzastupljenije, izdvojeno je nekoliko konkretnih mjera, i to: 1. Vršiti redovne kontrole nad prijemom i razvrstavanjem dokumentacije u cilju sprječavanja gubljenja, oštećenja ili

neevidentiranja dokumentacije i preporučiti edukaciju zaposlenih, zbog neadekvatnog ili neefikasnog sistema kontrole nad prijemom i razvrstavanjem dokumentacije; 2. Obezbijediti kontinuirani stručni nadzor nad podacima i obučiti zaposlene o bezbjednom rukovanju podacima u elektronskoj formi, jer je prepoznat rizik da može postojati nedovoljna IT bezbjednost podataka i korišćenje podataka za privatne svrhe.

Posebne oblasti

Kada su u pitanju posebne oblasti rizika od tri organa vlasti, samo je jedan obuhvatio posebnu oblast, tj. Generalni sekretarijat Vlade Crne Gore i prepoznao odgovarajuće rizike. Identifikovane su sljedeće posebne oblasti rizika:

U oblasti „***Slobodan pristup informacijama***“, data je mjera da se objavi vodič za slobodan pristup informacija na internet stranici institucije i da se redovno objavljuju i ažuriraju propisi koji regulišu rad ustanove. Planirano je i izvještavanje o broju podnijetih i riješenih zahtjeva, usljed prepoznatog rezidualnog rizika od neosnovanog uskraćivanja pristupa informaciji i neobavještavanja podnosioca zahtjeva o rješavanju zahtjeva.

U oblasti „***Odnosi sa javnošću***“, identifikovani su rizici i date mjere, da se unaprijedi kvalitet i kvantitet informacija na web stranici i povećati broj informacija o radu institucije po sopstvenoj inicijativi i na zahtjev medija i javnosti, jer je kao rezidualni rizik prepoznato da može doći do nedovoljne informisanosti javnosti o radu institucije. Takođe, jedna od planiranih mjera je priprema komunikacione strategije.

Ostali nalazi i preporuke

Prema Pravilima za izradu i sprovođenje planova integriteta menadžer integriteta je odgovorno lice za izradu i sprovođenje plana integriteta i istovremeno obavlja poslove koji se odnose na rukovođenje radnom grupom za izradu plana integriteta. Menadžer integriteta je u ovoj podgrupi ujedno i imenovan za rukovodioca radne grupe, te su time ispoštovana Pravila za izradu i sprovođenje planova integriteta.

Kao najzastupljeniji rizici koji su prepoznati u dostavljenom planu integriteta Generalnog Sekretarijata Vlade Crne Gore, a koji su u vezi sa obavezama koje predviđa Zakon o sprječavanju korupcije su „primanja nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi“ i „neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji“, dok su „neprijavljivanje podataka o sponzorstvima i donacijama, nepodnošenje izvještaja o prihodima i imovini javnih funkconera“ zastupljeni u manjoj mjeri. Za „neodređivanje lica zaduženih za prijem i neadekvatno postupanje po prijavi zviždača“ preporučuje se da se prilikom unapređenja istog plana razmotri dodavanje tog rizika i predlože adekvatne mjere za suzbijanje rizika.

Planovi integriteta Generalnog sekretarijata Skupštine Crne Gore i Generalnog sekretarijata Predsjednika Crne Gore ne sadrže mjere koje se odnose na ispunjavanje i praćenje obaveza propisanih Zakonom o sprječavanju korupcije i drugih antikorupcijskih zakona, pa se preporučuje navedenim organima da razmotre mogućnost da u narednom periodu dopune planove mjerama koje se odnose na promociju navedenih antikorupcijskih instituta.

Analizom ova tri plana, može se zaključiti da je samo plan integriteta Generalnog sekretarijata Vlade prilikom izrade pratio metodologiju izrade plana, u skladu sa Pravilima za izradu i sprovođenje plana integriteta, dok preostala dva plana integriteta imaju određene nedostatake, počev od neuslađenosti sa predviđenim obrascima i metodologijom, izostaju posebne oblasti rizika, rezidualni rizici nijesu iskazani, već je samo data konstatacija „nijesu preopoznati“ ili rezidualni rizici nijesu adekvatno definisani, kao i rokovi za realizaciju mjera. Takođe, učestalo je ponavljanje istog seta mjera za više različitih rezidualnih rizika ili nijesu adekvatno koncipirane ili ne mogu na najbolji način doprinijeti umanjenju rizika u instituciji.

Iz navedenog se može vidjeti da je samo jedna institucija dostavila plan integriteta koji je izrađen po osnovu Pravila za izradu i sprovođenje planova integriteta, dok se za preostala dva plana integriteta preporučuje kompletna razrada osnovnih rizika, konkretnih rezidualnih rizika koji će biti rezultat stvarne procjene stanja u instituciji, date predoložene mjere za suzbijanje navedenih rizika i dr.

DRŽAVNA UPRAVA I DRUGI DRŽAVNI ORGANI – ZAKLJUČAK

- Opšte oblasti rizika u sistemu državna uprava i drugi državni organi –

Organi sistema državne uprave su prilikom izrade planova integriteta uglavnom primjenjivali postupak preciziran kroz Pravila za izradu i sprovođenje plana integriteta, vršili su inicijalnu procjenu rizika u odnosu na to koji su najzastupljeniji i time dokumentovanjem podataka i identifikacijom, procjenom i rangiranjem rizika dali predviđene mjere, u najvećem broju planova integriteta. Takođe svi organi vlasti su obuhvatili opšte oblasti rizika, kroz sve četiri oblasti i na osnovu tih rizika predložili sljedeće mjere, i to:

1. ***Rukovođenje i upravljanje***: Puna transparentnost u procedurama odlučivanja u oblastima iz nadležnosti ministarstva; Redovno izvještavanje o sprovedenim kontrolama; Kontinuirano na sjednicama kolegijuma izvještavati o sprovođenju strateških dokumenata, planova i programa; Donijeti interno upustvo o načinu komunikacije i koordinacije između organizacionih jedinica i sistemom internog izvještavanja u/i između organizacionih jedinica; Sprovođenje javnih rasprava i uključivanje NVO sektora u radne grupe za izradu propisa i drugih strateških akata; Odluke/akte učiniti dostupnim na uvid svim službenicima i objavljivati ih na zvaničnom sajtu i informacije koje promovišu lični, profesionalni i institucionalni integritet; Identifikacija svih faktora ili spoljnih uticaja koji

bi mogli uticati na ostvarivanje aktivnosti iz nadležnosti institucije; Transparentnost rezultata rada i odluka nastalih u procesu rada; Razmotriti mogućnost usvajanja procedura o diskrecionom odlučivanju.

2. ***Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih***: Planovi potreba za ljudskih resursima treba da budu usklađeni sa Aktom o sistematizaciji radnih mjesta; Upoznavanje zaposlenih i novozaposlenih sa Etičkim kodeksom; Povećanje transparentnosti prilikom ocjenjivanja i nagrađivanja službenika na način što će se rezultati ocjenjivanja i spisak nagrađenih službenika javno objavljivati na oglasnoj tabli; Obezbijediti redovno sprovođenje plana i programa stručnog usavršavanja; Izvršiti procjenu potrebnog kadra za efikasno sprovođenje poslova iz nadležnosti institucije; Donijeti i objaviti obavještenje i interni akt kojim se zaposleni upoznaju sa pravima i procedurama; Mjesečno informisanje Etičkog odbora o eventualnim pritužbama na neetično ponašanje i postupanje zaposlenih i preduzetim mjerama po istom; Utvrđivanje opštih procedura za sve zaposlene u cilju unapređenja procesa rada; Utvrditi procedure i obrasce za mjesečno planiranje radnih obaveza i izveštavanje o stepenu realizacije istih; Obezbijediti redovno sprovođenje plana i programa stručnog usavršavanja.

3. ***Planiranje i upravljanje finansijama***: Povećati budžet ministarstva i organa u sastavu; Adekvatna komunikacija sa sektorom budžeta u Ministarstvu finansija i unutar Ministarstva i poštovanje preporuka Ministarstva finansija; Jačanje kadrovskih kapaciteta na poslovima računovodstva i finansija; Pohađati relevatne obuke i seminare na temu planiranja budžeta i upoznavanje rukovodstva institucije sa internom procedurom o izradu budžeta, kao i sa smjernicama za izradu budžeta; Realno i racionalno planiranje nabavki u vremenskom periodu za pokretanje postupka javnih nabavki; Obavezno uključivanje po jednog eksperta iz oblasti na koju se odnosi konkretna javna nabavka u sastavu komisije; Donijeti interno upustvo o praćenju sprovođenja ugovora o javnim nabavkama; Vođenje registra rizika u skladu sa propisima od strane lica koje je određeno za uspostavljanje i sprovođenje procesa upravljanja rizicima; Učiniti dostupnim sve procedure iz oblasti planiranja i upravljanja finansijama i upoznati sve zaposlene sa istim; Redovno sprovođenje unutrašnjih finansijskih kontrola i postupati po preporukama iz izvještaja o izvršenoj reviziji; Analiza potrošnje sredstava u odnosu na ograničenje za neposredni sporazum.

4. ***Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata***: Vršiti redovne kontrole nad prijemom i razvrstavanjem dokumentacije u cilju sprječavanja gubljenja, oštećenja nad prijemom i razvrstavanjem dokumentacije i preporučiti edukaciju zaposlenih; Poštovanje propisa o kancelarijskom poslovanju zakona o arhivskoj djelatnosti; Primjena mjera za zaštitu

podataka u skladu sa Zakonom o informacionoj bezbjednosti; Obezbijediti kontinuirani stručni nadzor nad podacima i obučiti zaposlene o bezbjednom rukovanju podacima u elektronskoj formi; Izvršiti analizu da li su mjere fizičke i tehničke bezbjednosti efikasne i primjenjive.

Preporuke za opšte oblasti:

Razmotriti potrebu za definisanjem sljedećih mjera u planovima integriteta:

- odrediti lice zaduženo za prijem i postupanje po prijavi zviždača;
- donijeti uputstvo za zaštitu lica koja prijavljuju korupciju;
- voditi evidencije o primljenim spozorstvima i donacijama i obavezu za njihovo prijavljivanje;
- redovno dostavljati izvještaje o imovini i prihodima javnih funkcionera;
- jasno definisati procedure i utvrditi kriterijume za ocjenjivanje i napredovanje zaposlenih;
- objavljivati na web stranici propise koji regulišu rad 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;
- sprovoditi obuke zaposlenih o etici i integritetu;
- donijeti interno upustvo za praćenje sprovođenja ugovora o javnoj nabavci;
- analizirati potrošnju sredstava u odnosu na ograničenje za neposredni sporazum;
- obezbijediti transparentnost u svim fazama javnih nabavki;
- uspostaviti adekvatnu zaštitu informacionog sistema;
- regulisati informatičku bezbjednost;
- vršiti redovne kontrole nad prijemom i razvrstavanjem dokumentacije.

Kada je u pitanju preporuka za unapređenje planova integriteta u sistemu državne uprave i drugih državni organa da se sprovodi obuka zaposlenih o etici i integritetu, uočen je rizik od izostanka internih planova obuka koji bi planski predvidjeli obuku kadrova o etici i integritetu u konkretnim oblastima, i rizik od neuspostavljanja mehanizma monitoringa i evaluacije takvih obuka. Navedeno znači da institucije u ovom sistemu prepoznaju kao rizik da mehanizmi koji se odnose na unapređivanje znanja i vještina kadrova nijesu cjeloviti, kao i da izostaju aktivnosti na profesionalnoj etici zaposlenih.

Preporuka koja se odnosi na kontrole nad prijemom i razvrstavanjem dokumentacije, i potrebu uspostavljanja efikasnog i adekvatnog kontrolnog mehanizma, koji bi potencijalne nepravilnosti u radu trebalo da spriječi, ima za cilj definisanje mjera za sprječavanje nepravilnosti u radu, kao

što su gubljenje, neevidentiranje, oštećenje, ili pogrešno razvrstavanje dokumentacije, i unaprjeđenje znanja i odgovornosti zaposlenih zaduženih za čuvanje dokumenata.

- **Posebne oblasti rizika u sistemu državne uprave i drugih državnih organa –**

Posebne oblasti rizika obradio je veći broj institucija u sistemu državne uprave i drugih državnih organa, koje se odnose na najznačajnije nadležnosti organa vlasti, i to:

U oblasti „***Planiranje i implementacija i monitoring EU fondova“,*** data je mjera da zbog rizika od nedovoljnog kadrovskog kapaciteta organizuju obuke i jačaju kadrovski i tehnički kapaciteti.

U oblasti „***Raspolaganje državnom imovinom***“ identifikovano je kao mogući rizik da postupci upravljanja, rukovanja i korišćenja državnom imovinom nijesu dovoljno definisani i da ne postoje antikorupcijske odredbe prilikom ugovaranja, pa je u cilju savladavanja ovih rizika planirana mjera da se izradi interna procedura po pitanju upravljanja, rukovanja i korišćenja državne imovine, kao i da se izrade interne procedure o evidentiranju, inventarisanju i otpisu pokretne i nepokretne imovine.

U oblasti „**Upravljanje oduzetom imovinom**“, prepoznat je rizik od mogućeg davanja prednosti određenim fizičkim i pravnim licima u postupku licitacije, koji je usmjeren na Komisiju za sprovođenje postupka prodaje i davanje u zakup, pa je planirano da se donesu interne procedure o svim fazama upravljanja oduzetom imovinom.

U oblasti „**Poreski postupak**“, prepoznat je rizik kod zaposlenih da može doći do kršenja propisa kojima se reguliše poreska materija, jer može doći do raskoraka između propisa i prakse zbog eventualnih propusta i zloupotreba u primjeni propisa kojim se uređuje postupak registracije poreskih obveznika, postupak kontrole i postupak naplate javnih prihoda, a na osnovu tog rizika data je mjera da se vrši efikasnija komunikacija između područnih jedinica i Centrale Poreske uprave u smislu identifikacije problema iz prakse, a vezano za zakonsku regulativu. Kod poreskih inspektora prepoznat je rizik u dijelu kršenja propisa u postupku povraćaja poreza na dodatu vrijednost i data mjera da se pojača mjera nadzora i uspostavljanja sistema internih kontrola koji će obezbijediti dosljednu primjenu propisa, počev od Zakona o poreskoj administraciji, Zakona o porezu na dodatu vrijednost i Pravilnika o primjeni zakona o porezu na dodatu vrijednost. Takođe, u ovoj oblasti data je mjera da pojača kontrola primjena propisa koji regulišu postupak prinude naplate, kao i analizu primjene postojećih propisa koji regulišu postupak prinude naplate, zbog rizika od nepotpune baze podataka o poreskim obveznicima potrebne za planiranje i sprovođenje prinudne naplate poreskog duga.

U oblasti „**Tretman zatvorenika**“ date su mjere da se sprovode istrage po prijavama zbog prekoračenja i zloupotrebe službenih ovlašćenja, te da se ispitaju pritužbe i prijave na rad zaposlenih zbog nejednakog tretmana zatvorenika, jer je kao rezidualni rizik prepoznata moguća diskriminacija zatvorenika prilikom utvrđivanja i tokom realizacije tretmana, i moguće stupanje u nedozvoljene odnose sa zatvorenicima i članovima njihovih porodica.

U oblasti „**Nadzor nad poslovima uprave u pravosudnim organima, notarima i javnim izvršiteljima**“, data je mjera da se pripremi plan sprovođenja upravnih kontrola i izvještavanje o sprovedenim kontrolama po službenoj dužnosti i po podnesenim predstavkama, zbog neadekvnog planiranja kontrole, kao prepoznatog rizika u planu integriteta.

U oblasti „**Građenje objekata bez građevinske dozvole i postavljanje privremenih objekata u zoni posebne namjene bez odobrenja**“, data je mjera da se efikasno prati sistem za prijavu nelegalne gradnje i uspostavljanje jasnih i preciznih procedura za postupanje po žalbama i prijavama građana na rad inspekcije, jer je kao rezidualni rizik naveden neadekvatan zakonski okvir i predug period rada inspektora na određenim lokacijama gdje se vrši kontrola.

U oblasti “**Spoljno trgovinski promet**“, prepoznato je nekoliko mogućih rizika: da se sanitarni i tržišni inspektori predugo zadržavaju na određenim graničnim prelazima i da postoje preširoka diskreciona ovlašćenja inspektora prilikom kontrole kvaliteta uvezenih proizvoda, te je shodno tome zaključeno da je potrebno donijeti detaljna pravila o načinu kontrole kvaliteta uvezenih proizvoda, u cilju smanjenja rizika od zloupotrebe diskrecionih ovlašćenja inspektora. Planirano je i donošenje pravila o rotaciji inspektora na graničnim prelazima, kao i vršenje nenajavljene kontrole od strane glavnog inspektora.

U oblasti „**Nebezbjedni proizvodi na tržištu“**, planirana je mjera da se obezbijede adekvatna budžetska sredstva za provjeru usaglašenosti kroz labarotorijska ispitivanja, a kao mogući rizik prepoznata su neadekvatna sredstva za provjeru usaglašenosti (za labaratorijska ispitivanja), kao i neadekvatni kadrovski kapaciteti (mali broj profesionalnog kadra/tehničke struke).

Jedna od institucija je u okviru svoje djelatnosti obradila u tabeli plana integriteta kao posebnu oblasti rizika i oblast „**Bezbjednost podataka i dokumenata**“, u okviru koje je, radi obezbjeđivanja bezbjednosti ličnih podataka i neažurnosti unošenja podataka u elektronske baze podataka, predložena mjera da se obezbijedi redovan backup podataka iz elektronskih baza i čuvanje podataka u skladu sa propisima o tajnosti podataka. Takođe, prepoznat je rizik za mogućnost pokušaja upada u sistem od strane trećih lica i data mjera da se sačini procjena mogućeg ugrožavanja bezbjednosti tajnih podataka od upada u informacioni sistem, a kada je u pitanju zaštita tajnih podataka prilikom prijema, evidentiranja, deponovanja i čuvanja, data je mjera da se vrše kontrole ispravnosti mehaničkog sistema za zaključivanje, kao i periodična kontrola magnetnih kartica za ulazak u bezbjednosnu zonu i promjena kombinacija za otvaranje brava na kasama.

U oblasti „**Staranje o objavljivanju propisa i drugih akata koje donose Vlada i ministarstva**“ data je mjera da se striktno poštuju propisani rokovi za dostavljanje propisa na objavljivanje u „Službenom listu Crne Gore“, zbog rizika od neblagovremenog dostavljanja propisa od strane službenika zaduženog za staranje o blagovremenom dostavljanju propisa na objavljivanje u „Službenom listu Crne Gore“.

U oblasti „***Odnosi sa javnošću***“, su identifikovani rizici i date mjere, da se redovno i blagovremeno dostavlja informacija PR službi, jer je kao rezidualni rizik prepoznata nedovoljna i nekoordinisana saradnja između različitih organizacionih jedinica.

U oblasti „***Slobodan pristup informacijama***“, prepoznat je kao osnovni rizik i data mjera da se objavi vodič za slobodan pristup informacija na internet stranici institucije i redovno izvještavati o broju podnijetih i riješenih zahtjeva, zbog mogućeg neosnovanog usklađivanja podnosiocu zahtjeva pristup informacija i neobavještavanja podnosioca zahtjeva o rješavanju zahtjeva.

Preporuke za posebne oblasti:

Razmotriti potrebu za definisanjem sljedećih mjera u planovima integriteta:

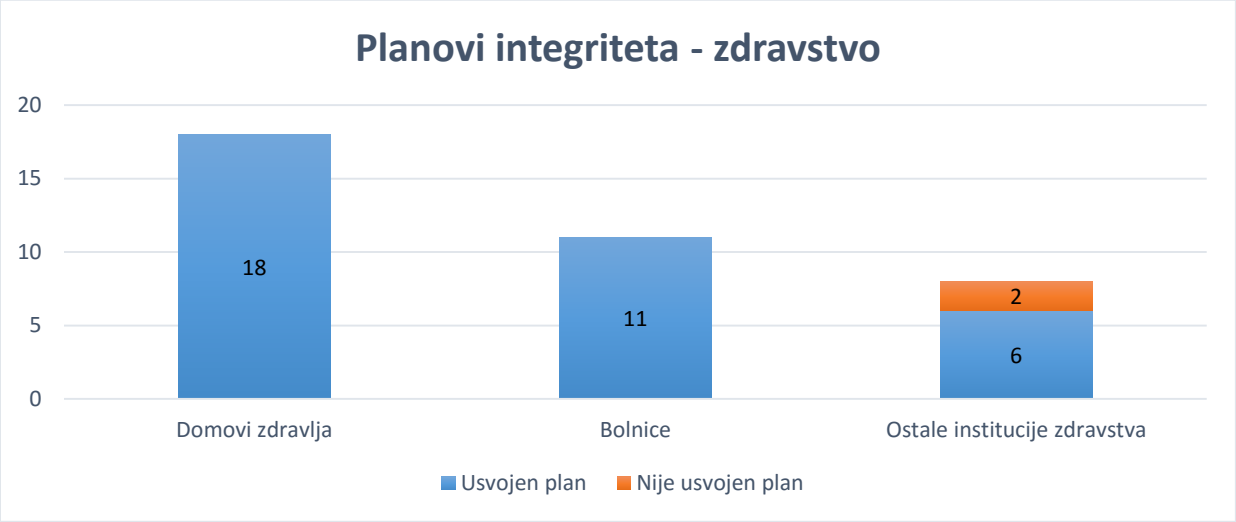
- uključiti radne procese koje se odnose na ključne zakonske nadležnosti institucije;
- donijeti interno uputstvo o izradi, kontroli i dostavljanju predloga zakona (ministarstva);
- izraditi internu proceduru po pitanju upravljanja, rukovanja i korišćenja državnom imovinom;
- pripremiti plan sprovođenja internih kontrola i izvještavati o sprovedenim kontrolama unutar institucije;
- obezbijediti dovoljan broj kadrovskog i tehničkog kapaciteta pri planiranju, implementaciji i monitoringu EU projekata;

Kada je u pitanju preporuka za unapređenje planova integriteta u oblasti državne uprave i drugih državnih organa koja se odnosi na donošenje internog uputstva o kontroli i dostavljanju predloga zakona i drugih akata Vladi, misli se da se pri izradi predloga zakona i drugih akata omogući transparentan rad nad propisima uz uključivanje više službenika i zainteresovanih institucija, jer postoji rizik od neadekvatnog i neblagovremenog planiranja i donošenja akata. Takođe, pri kontroli i izvještavanju o spoljnom uticaju u postupku izrade zakona i drugih opštih akata posebno treba voditi računa o odredbama Zakona o lobiranju, koje se odnose na obavezu organa vlasti da prijave nezakonito lobiranje i da sačine službenu zabilješku o lobističkom kontaktu, ukoliko je takvog kontakta u konkretnom slučaju bilo.

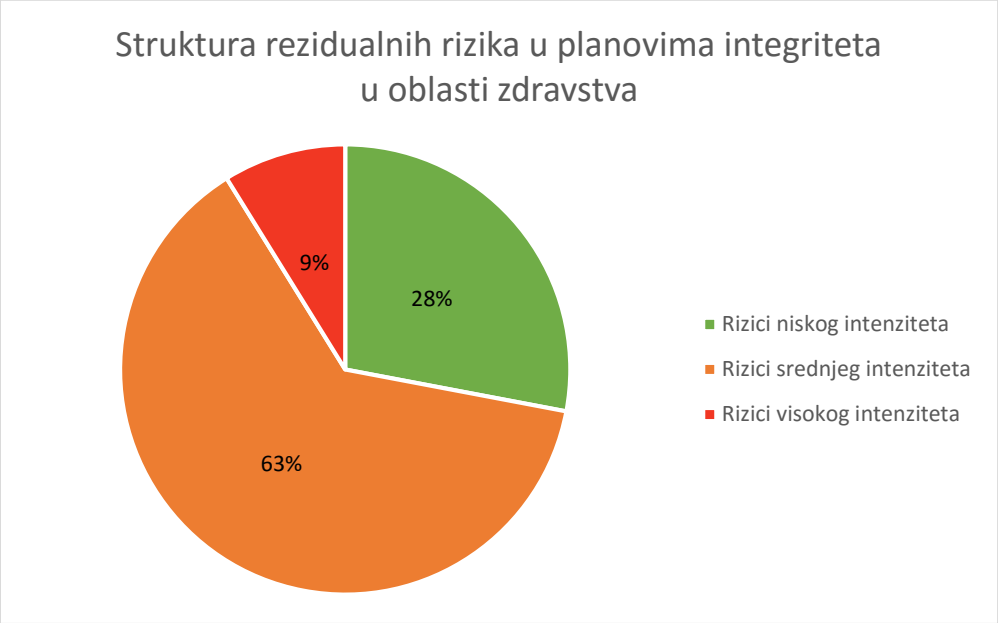
IX. Zdravstvo

Sistem zdravstva podijeljen je na podsisteme: domovi zdravlja, bolnice i ostale zdravstvene institucije.

Plan integriteta je usvojilo 35 organa: 18 domova zdravlja, 11 bolnica i 6 drugih zdravstvenih institucija. 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 47: Broj usvojenih planova integriteta u oblasti zdravstva



Grafikon 48: Struktura rezidualnih rizika u planovima integriteta u oblasti zdravstva

1. Domovi zdravlja

Podsistem domovi zdravlja obuhvata 18 organa vlasti[38]. Svi organi vlasti obuhvaćeni ovim podsistemom usvojili su plan integriteta.

U planovima integriteta navedenih organa identifikovano je ukupno 1353 rezidualnih rizika i planirano je 1768 mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika.

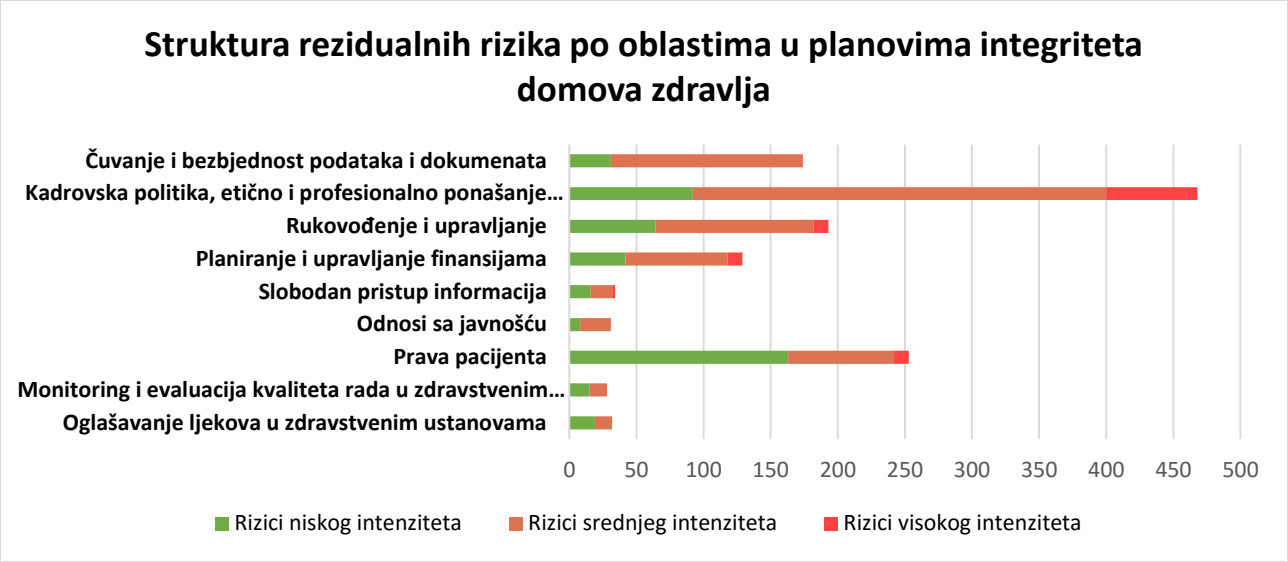
Najveći broj rizika prepoznatih u domovima zdravlja je srednjeg intenziteta, ukupno 798 (59%). Identifikovan je 451 (33,33%) rizik niskog intenziteta i 103 (7,61%) rizika visokog intenziteta.

Kada su u pitanju četiri opšte oblasti rizika u planovima integriteta, najveći broj rizika identifikovan je u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ – 468 (34,59%), slijedi „Rukovođenje i upravljanje“ sa 193 rizika (14,26%). Ukupno je 174 rizika (12,86%) u „Planiranju i upravljanju finansijama“, a 129 rizika (9,53%) u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“.

Najmanji prosječni intenzitet rizika je u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka“ i iznosi 21,59 (na skali 1-100), a najveći prosječni intenzitet rizika je u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ i iznosi 30,82. Najveći broj „srednjih rizika“ identifikovan je u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“, ukupno 308, a najveći broj „visokih rizika“ u oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“, ukupno 92 rizika.

Domovi zdravlja su obradili 5 posebnih oblasti rizika. Najviše rezidualnih rizika je identifikovano u oblasti „Prava pacijenta“ – ukupno 253 rizika (od kojih je većina niskog intenziteta – 163). Oblast „Oglašavanje ljekova u zdravstvenim ustanovama“ sadrži 37 rizika, oblast „Slobodan pristup informacija“ ukupno 36, dok se 34 rizika odnose na oblast „Odnosi sa javnošću“. Najmanje rezidualnih rizika je identifikovano u oblasti „Monitoring i evaluacija kvaliteta rada u zdravstvenim ustanovama, sa 29 rizika.

[38] 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 Danilogvrad, 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 i JZU Dom zdravlja Andrijevica.



Grafikon 49: Struktura rezidualnih rizika po oblastima u planovima integriteta domova zdravlja

Osnovni rizik koji je najučestaliji u planovima integriteta u podsistemu „domovi zdravlja“ je nedostatak povjerenja u rad Zaštitnika prava pacijenata, sa 165 rezidualnih rizika (12,19%).

Statistika pokazuje da se svaki deseti rezidualni rizik (144 rezidualnih rizika, odnosno 10,64%), odnosi se na nedostatak funkcionalnosti i zaštite postojećeg IT sistema u zdravstvenim ustanovama i neažurnost i/ili neevidentiranje prigovora pacijenata, slijedi nedozvoljeno lobiranje, drugi nejavni uticaj ili drugi oblici kršenja principa transparentnosti, sa 133 rezidualnih rizika (9,83%), ugrožavanje zaštite podataka, sa 131 rezidualna rizika (9,68%), curenje informacija, sa 102 rezidualnih rizika (7,54%), sukob interesa, sa 99 rezidualnih rizika (7,32%), nesavjetan i nestručan rad, sa 96 rezidualnih rizika (7,10% svih rezidualnih rizika).

U planovima integriteta domova zdravlja prepoznat je jedan rizik koji se odnosi na određene obaveze predviđene Zakonom o sprječavanju korupcije, a to je „primanja nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi“, sa ukupno 104 rezidualna rizika (7,69%).

Tabela najzastupljenijih osnovnih rizika u podgrupi „Domovi zdravlja“:

Osnovni rizici	Broj rezidualnih rizika koji pripadaju navednoj grupi osnovnih rizika	Procenat u odnosu na sve rezidualne rizike
1. Nedostatak povjerenja u rad Zaštitnika prava pacijenata	165	12,19%
2. Nedostatak funkcionalnosti i zaštite postojećeg IT sistema u zdravstvenim ustanovama	144	10,64%
3. Neažurnost i/ili neevidentiranje prigovora pacijenata	144	10,64%

4. Nedozvoljeno lobiranje, drugi nejavni uticaj ili drugi oblici kršenja principa transparentnosti	133	9,83%
5. Ugrožavanje zaštite podataka	131	9,68%
6. Primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi	104	7,69%
7. Curenje informacija	102	7,54%
8. Sukob interesa	99	7,32%
9. Nesavjestan i nestručan rad	96	7,10%
10. Iskorišćavanje javne funkcije ili službenog položaja	89	6,60%
11. Neadekvatno strateško planiranje i izvršavanje budžeta	68	5,03%
12. Neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji	67	4,96%
13. Narušavanje integriteta institucije i zaposlenih	61	4,51%
14. Netransparentnost u obavljanju dopunskog rada zdravstvenih radnika	54	4,00%
15. Neadekvatno vođenje medicinske dokumentacije i evidencije	54	4,00%
16. Donošenje nezakonitih odluka	52	3,84%
17. Gubitak povjerenja građana u rad službenika i institucije	49	3,63%
18. Napuštanje radnog mjesta prije dolaska zamjene	36	2,67%
19. Nedovoljno razvijena svijest o pravima pacijenata na zdravstvenu zaštitu	35	2,59%
20. Nedovoljan kvalitet zdravstvene zaštite	33	2,44%
21. Kršenje principa transparentnosti	32	2,37%
22. Kršenje pravila o odnosu zdr. radnika i farmaceutskih kuća	32	2,37%
23. Gubitak povjerenja građana u rad službenika i institucije	32	2,37%
24. Zloupotrebe korišćenja privremene spriječenosti za rad od strane zaposlenih	31	2,30%
25. Neefikasna i neracionalna kadrovska politika	30	2,22%
26. Prekoračenje i zloupotreba službenih nadležnosti	28	2,07%
27. Neadekvatno pružanje zdravstenih usluga	26	1,92%
28. Povrede profesionalnih, etičkih pravila i pristrasno ponašanje	23	1,70%
29. Favorizovanje određenih farmaceutskih kuća pri reklamiranju ljekova u zdravstvenim ustanovama	20	1,48%
30. Neadekvatno sprovođenje postupka javnih nabavki	18	1,33%
31. Narušavanje integriteta u postupcima javnih nabavki	17	1,26%
32. Nepoštovanje procedura za prijem i obavljanje ljekarskog pregleda	16	1,18%
33. Propusti u vođenju Liste čekanja na nivou Crne Gore	14	1,03%

Osnovne oblasti

Na osnovu procjene svih planova u podsistemu domovi zdravlja, proizilazi da je oblast „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ oblast sa najvećom zastupljenošću rizika, dok je broj prepoznatih rizika najmanji u oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“.

U opadajućem nizu po zastupljenosti rizika iza „Kadrovske politike, etičnog i profesionalnog ponašanja zaposlenih“ slijedi oblast „Rukovanje i upravljanje“, „Planiranje i upravljanje finansijama“ i na kraju „Čuvanje i bezbjednost podataka“, kao oblast sa najmanje prepoznatih rizika.

U oblasti ***„Kadrovske politike, etičnog i profesionalnog ponašanja zaposlenih“***, kao najzastupljenije, izdvojeno je nekoliko konkretnih mjera, i to: 1. Izvršiti procjenu potrebnog kadra za efikasno sprovođenje poslova iz nadležnosti institucije i time popunjavati upražnjenja radna mjesta u skladu sa Pravilnikom o sistematizaciji i organizaciji radnih mjesta, jer su kao rezidualni rizik prepoznati nedovoljni kadrovski kapaciteti u određenim organizacionim jedinicama, tj. nedovoljan broj medicinskih sestara tokom medicinskih procedura (tokom pregleda, terapija i intervencija); 2. Obezbijediti stručnim radnicima i saradnicima stručno usavršavanje, a pritom odrediti lice zaduženo za organizaciju i sprovođenje plana i programa stručnog usavršavanja i redovno dostavljati izvještaje o sprovedenom stručnom usavršavanju i kontinuiranim edukacijama zdravstvenih radnika 3. Vršiti periodičnu kontrolu sertifikata o položenim stručnim ispitima i licencama za rad, zbog mogućnosti da određeni broj stručnih radnika nema licencu za rad; 4. Sprovoditi periodične kontrole opravdanosti privremene sprječenosti za rad zaposlenih, te iste ažurirati; 5. Izraditi, objaviti, redovno ažurirati i javno objavljivati Listu ljekara koji su dobili saglasnost za dopunski rad i u kojim ustanovama, zbog rizika od mogućeg kršenja kriterijuma za obavljanje dopunskog rada zdravstvenih radnika; 6. Sprovoditi redovne kontrole odobrenih specijalizacija, zbog moguće netransparentnosti u postupku odobravanja i obavljanja specijalizacije, kao i kršenja uslova i postupka po kome se vrši izbor između prijavljenih kandidata i 7. Redovno kontrolisati prisutnost zdravstvenih radnika na radnim mjestima, zbog mogućeg rizika da se radna mjesta zaposlenih napuštaju prije dolaska zamjene, čime bi se narušila bezbjednost pružanja zdravstvene zaštite.

U oblasti ***„Rukovođenja i upravljanja“***, kao najzastupljenije, izdvojile su se tri konkretne mjere, i to: 1. Obezbijediti kontinuiranu i kvalitetnu informisanost stručne i šire javnosti o radu i uslugama zdravstvene ustanove; 2. Poštovanje principa transparentnosti prilikom donošenja odluka iz nadležnosti ustanove i 3. Utvrđivanje jasnih pravila o korišćenju diskrecionih ovlašćenja.

U oblasti ***„Planiranja i upravljanja finansijama“***, izdvojile su se tri konkretne mjere, i to: 1. Redovno sprovoditi unutrašnje finansijske kontrole i postupati po preporukama iz izvještaja o izvršenoj reviziji; 2 Donijeti internu proceduru o korišćenju službenih vozila i 3. Kvartalno izvještavanje rukovodstva o realizaciji ugovora o javnim nabavkama.

U oblasti ***„Čuvanja i bezbjednost podataka“***, kao oblast sa najmanje prepoznatih rizika, kao najzastupljenije, izdvojile su se tri konkretne mjere, i to: 1. Konstantno razvijati i unapređivati IT

sistem u zdravstvenim ustanovama; 2. Obučiti zaposlene o bezbjednom rukovanju podacima u elektronskoj formi i 3. Vršiti redovne kontrole nad prijemom i razvrstavanjem dokumentacije u cilju sprječavanja gubljenja, oštećenja i neevidentiranja dokumentacije i time uspostaviti sistem kontrole čuvanja i arhiviranja dokumentacije.

Posebne oblasti

U planovima integriteta su obrađeni i rizici koji su specifični za zdravstvene institucije. Kada su u pitanju domovi zdravlja, od ukupno njih 18, samo JZU Dom zdravlja Ulcinj nije obradio posebnu oblast. Obrađene su sljedeće posebne oblasti rizika:

U oblasti ***„Prava pacijenta“***, kao najzastupljenije, izdvojeno je nekoliko konkretnih mjere, i to: 1. Omogućiti samostalnost i nezavisnost u radu Zaštitnika prava pacijenata; 2. 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; 3. Kontrola pridržavanja utvrđenih procedura za prijem pacijenata na pregled, jer je kao rizik prepoznato moguće nepoštovanje procedura za prijem i obavljanje ljekarskog pregleda; 4. Izraditi i učiniti dostupnim info materijal o pravima pacijenata, radi podizanja svijesti o pravima pacijenata na zdravstvenu zaštitu; 5. Vršiti redovno anketiranje zadovoljstva pacijenata i zaposlenih, radi sprječavanja gubitka povjerenja građana u rad zaposlenih i ustanove i 6. Intenzivirati dopunski rad zdravstvenih radnika u cilju smanjenja liste čekanja, a time pratiti poštovanje redosljeda pacijenata sa Liste čekanja, jer je kao rezidualni rizik prepoznat u dijelu mogućeg propusta u vođenju Liste čekanja na nivou Crne Gore. Ovu oblast „Prava pacijenta“ obuhvatio je kroz planove 16 domova zdravlja, dok dva doma zdravlja nijesu (JZU Dom zdravlja Nikšić i JZU Dom zdravlja Kotor).

U oblasti ***„Oglašavanje ljekova u zdravstvenim ustanovama“***, prepoznat je jedan rizik u dijelu mogućeg favorizovanja određenih farmaceutskih kuća pri reklamiranju ljekova u zdravstvenim ustanovama, tj. reklamiranju ljekova koji se izdaju bez recepta suprotno odredbama Zakona i reklamiranje ljekova opštoj javnosti koji se izdaju na recept ili ljekove koji nemaju dozvolu za lijek ili čija je dozvola za lijek prestala da važi, te je na osnovu ovog rizika data mjera da se na internet stranici ustanove objavljuju ugovori o reklamiranju proizvoda, koje ustanova potpisuje sa privatnim firmama.

U oblasti ***„Odnosi sa javnošću“***, date su mjere da se u instituciji odredi službenik zadužen za odnose sa javnošću i da se redovno i blagovremeno dostavlja informacija PR službi.

U oblasti ***„Slobodan pristup informacijama“***, data je mjera da se objavi vodič za slobodan pristup informacija na internet stranici institucije i da se redovno objavljuju i ažuriraju propisi koji regulišu rad ustanove.

Ostali nalazi i preporuke

Prema Pravilima za izradu i sprovođenje plana integriteta, menadžer integriteta je odgovorno lice za izradu i sprovođenje plana integriteta i istovremeno obavlja poslove koji se odnose na rukovođenje radnom grupom za izradu plana integriteta. Menadžer integriteta je, u ovom podsistemu, u 12 organa vlasti imenovan za rukovodioca radne grupe, dok u šest organa vlasti nijesu u tom dijelu ispoštovana Pravila za izradu i sprovođenje plana integriteta i preporučuje se da se u narednom periodu ispoštuju odredbe ovog podzakonskog akta.

Kao najzastupljeniji rizici koji su prepoznati u dostavljenim planovima integriteta podsistema domova zdravlja, a koji se odnose na obaveze koje predviđa Zakon o sprječavanju korupcije, su rizici koji se odnose na obavezu evidencije poklona, određivanje lica zaduženih za prijem i postupanje po prijavi zviždača, i prijavljivanje podataka o spozorstvima i donacijama.

Čest je slučaj da osnovni i rezidualni rizici nijesu dovoljno precizno određeni, pa se jedino iz predloženih mjera za smanjenje rizika može zaključiti koji rizik postoji u instituciji. U nekim planovima su npr. predviđene mjere koje se odnose na prijem i postupanje po prijavi zviždača, iako se isti ne pominju u odgovarajućim rizicima. Takođe, planovi integriteta uglavnom ne sadrže mjere koji se tiču podnošenja izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera, pa se preporučuje da se u narednom periodu razmotri potreba unapređenja planova integriteta kako bi obuhvatili pomenute rizike.

Veliki broj planova integriteta ove podgrupe zdravstvenog sistema je međusobno veoma sličan, ili u pojedinim slučajevima identičan. Iako je određeni stepen podudaranja rizika i mjera u planovima razumljiv, posebno zbog toga što je djelatnost ista, preporučuje se domovima zdravlja da obezbijede neophodne uslove za donošenje unaprijeđenog plana integriteta, čemu bi prethodila detaljna analiza rizika u instituciji, na osnovu uočenih napravilnosti tokom prethodne godine.

2. Bolnice

Podsistem „Bolnice“ obuhvata 11 organa vlasti[39]. Svi organi vlasti obuhvaćeni ovim podsistemom usvojili su plan integriteta.

U planovima integriteta navedenih organa identifikovano je ukupno 505 rezidualnih rizika i planirano je 738 mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika.

[39] JZU Opšta bolnica Berane, JZU Opšta bolnice 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 i JZU Specijalna bolnica za psihijatriju Kotor

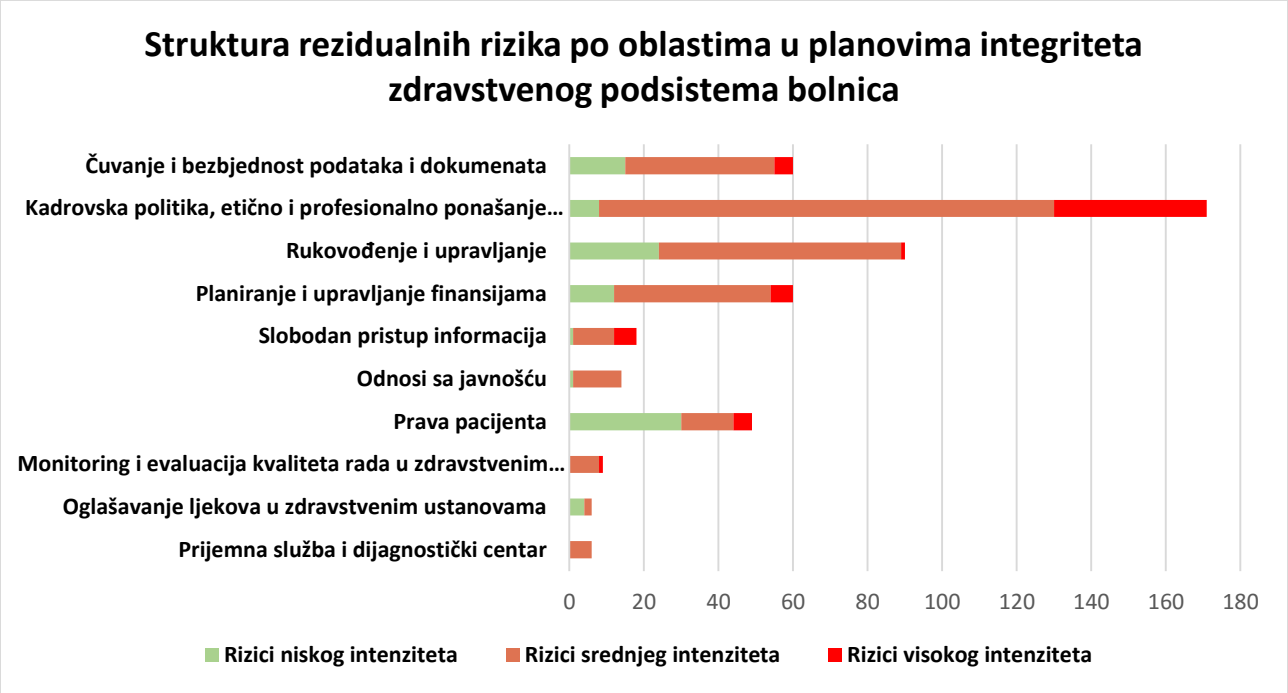
Najveći broj rizika prepoznatih u bolnicama je srednjeg intenziteta, ukupno 342 (67,72%). Identifikovano je 99 (19,61%) rizika niskog intenziteta i 64 (12,67%) rizika visokog intenziteta.

Kada su u pitanju četiri opšte oblasti rizika u planovima integriteta, najveći broj rizika identifikovan je u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ – 171 (33,87%), slijedi „Rukovođenje i upravljanje“ sa 90 rizika (17,82%). Ukupno je 60 rizika, odnosno 11,88% prepoznato i u oblasti „Planiranja i upravljanja finansijama“ i „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“.

Najmanji prosječni intenzitet rizika je u oblasti „Rukovođenje i upravljanje“ i iznosi 24,89 (na skali 1-100), a najveći prosječni intenzitet rizika je u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ i iznosi 38,79. Najveći broj „srednjih rizika“ identifikovan je u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“, ukupno 122 rizika.

Bolnice su obradile 6 posebnih oblasti rizika. Najviše rezidualnih rizika je identifikovano u oblasti „Prava pacijenta“, ukupno 49 rizika (od kojih je većina niskog intenziteta – 30). Ukupno 15 rizika se odnosi na „Slobodan pristup informacija“ i 14 rizika na oblast „Odnosi sa javnošću“. Najmanje rezidualnih rizika je identifikovano u oblasti „Monitoring i evaluacija kvaliteta rada u zdravstvenim ustanovama“, sa 9 rizika.

Bez obzira na koju se oblast odnose identifikovani rizici, intenzitet rizika je sličan i preovladaju rizici srednjeg intenziteta, što se može uočiti iz sljedećeg grafikona.



Grafikon 50: Struktura rezidualnih rizika po oblastima u planovima integriteta zdravstvenog podsistema bolnica

Osnovni rizik koji je najučestaliji u planovima integriteta u podsistemu bolnica je nedozvoljeno lobiranje, drugi nejavni uticaj ili drugi oblici kršenja principa transparentnosti, sa 71 rezidualnim rizikom (14,06%).

Statistika pokazuje da se skoro deseti rezidualni rizik (52 rezidualnih rizika, odnosno 10,30%), odnosi se na ugrožavanje zaštite podataka, slijedi curenje informacija sa 44 rezidualnih rizika (8,71%), nesavjestan i nestručan rad, sa 31 rezidualna rizika (6,32%), nedostatak povjerenja u rad Zaštitnika prava pacijenata, sa 29 rezidualnih rizika (5,74%), iskorišćavanje javne funkcije ili službenog položaja, sa 27 rezidualnih rizika (5,36%), neažurnost i/ili neevidentiranje prigovora pacijenata, sa 26 rezidualnih rizika (5,15% svih rezidualnih rizika u planovima integriteta bolnica).

U planovima integriteta zdravstvenog podsistema bolnica prepoznato je nekoliko rizika koji se odnose na određene obaveze predviđene Zakonom o sprječavanju korupcije, a to je neprijavljivanje korupcije ili drugih nezakonitih radnji, sa 45 rezidualnih rizika (8,91%), ugrožavanje službenog lica kod otkrivanja i prijavljivanja sumnje na korupciju i druge povrede integriteta, sa ukupno 18 rezidualna rizika (3,56%).

Tabela najzastupljenijih osnovnih rizika u podgrupi zdravstvenog podsistema bolnica:

Osnovni rizici	Broj rezidualnih rizika koji pripadaju navednoj grupi osnovnih rizika	Procenat u odnosu na sve rezidualne rizike
1. Nedozvoljeno lobiranje, drugi nejavni uticaj	71	14,06%
2. Ugrožavanje zaštite podataka	52	10,30%
3. Neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji	45	8,91%
4. Curenje informacija	44	8,71%
5. Nesavjestan i nestručan rad	31	6,32%
6. Nedostatak povjerenja u rad Zaštitnika prava pacijenata	29	5,74%
7. Iskorišćavanje javne funkcije ili službenog položaja	27	5,36%
8. Neažurnost i/ili neevidentiranje prigovora pacijenata	26	5,15%
9. Narušavanje integriteta ustanove i zaposlenih	23	4,55%
10. Ugrožavanje službenog lica kod otkrivanja i prijavljivanja sumnje na korupciju i druge povrede integriteta	18	3,56%
11. Neadekvatno strateško planiranje i izvršavanje budžeta	16	3,17%
12. Neefikasna i neracionalna kadrovska politika	15	2,97%
13. Gubitak povjerenja građana u rad službenika i institucije	15	2,97%
14. Donošenje nezakonitih odluka	15	2,97%
15. Nesavjestan i nestručan rad i neblagovremeno i neažurno obavljanje povjerenih poslova	11	2,17%

16. Prekoračenje i zloupotreba službenih nadležnosti	10	2,00%
17. Neadekvatno vođenje medicinske dokumentacije i evidencije	10	2,00%
18. Neadekvatno sprovođenje postupka javnih nabavki	10	2,00%
19. Povreda zakonitosti pri donošenju odluka	8	1,58%
20. Nezakonit uticaj	7	1,39%
21. Neadekvatan nivo kvaliteta stručnog rada zdravstvenih radnika i saradnika	7	1,39%
22. Kršenje principa transparentnosti	7	1,39%
23. Zloupotreba povjerljivih službenih podataka i informacija	6	1,19%
24. Povreda etičkog kodeksa i sukoba interesa	6	1,19%
25. Odavanje tajnih podataka	6	1,19%
26. Nestručno i neprofesionalno ponašanje zaposlenih	6	1,19%
27. Nepostojanje jasne strategije upravljanja	6	1,19%
28. Nedovoljno razvijena svijest o pravima pacijenata na zdravstvenu zaštitu	6	1,19%
29. Nedostatak usavršavanja	6	1,19%
30. Neadekvatno pružanje zdravstvenih usluga	6	1,19%
31. Favorizovanje određenih farmaceutskih kuća pri reklamiranju ljekova u zdravsvenim ustanovama	5	1,00%
32. Nepostojanje jasne strategije upravljanja, misije i vizije	4	0,80%
33. Nedovoljna transparentnost u radu ustanove	4	0,80%
34. Nedostatak funkcionalnosti i zaštite postojećeg IT sistema u zdravstvenim ustanovama	4	0,80%
35. Zloupotrebe korišćenja privremene spriječenosti za rad od strane zaposlenih	3	0,80%
36. Velika koncentracija zadataka na samo jednoj osobi	3	0,80%
37. Povrede profesionalnih, etičkih pravila i pristrasno ponašanje sa lakšim posljedicama	3	0,80%
38. Nepoštovanje zakona i načela	3	0,80%
39. Napuštanje radnog mjesta prije dolaska zamjene	3	0,80%
40. Kršenje procedura o nagrađivanju i finansijskim podsticajima zdravstvenih radnika i zdravstvenih saradnika	3	0,80%
41. Propusti u vođenju Liste čekanja na nivou Crne Gore	2	0,60%
42. Neadekvatni mehanizmi zaštite podataka	2	0,60%
43. Čuvanje informacija	2	0,60%
44. Propusti u vođenju Liste čekanja pacijenata sa izrečenom mjerom bezbjednosti obaveznog liječenja narkomanije	1	0,40%
45. Nedovoljno razvijena svijest o pravima pacijenata na zdravstvenu zaštitu kao i posebnim pravima mentalno oboljelih lica	1	0,40%
46. Kršenje pravila o odnosu zdr. radnika i farmaceutskih kuća	1	0,40%

Osnovne oblasti

Na osnovu procjene svih planova integriteta bolnica, proizilazi da oblast „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ sadrži najveći broj rizika.

U opadajućem nizu po zastupljenosti rizika iza „Kadrovske politike, etičnog i profesionalnog ponašanja zaposlenih“ slijedi oblast „Rukovanje i upravljanje“, dok je jednak broj rizika prepoznat je u oblastima „Čuvanje i bezbjednost podataka“ i „Planiranje i upravljanje finansijama“.

U oblasti ***„Kadrovske politike, etičnog i profesionalnog ponašanja zaposlenih“***, kao najzastupljenije, izdvojeno je nekoliko konkretnih mjera, i to: 1. Naložiti svim rukovodiocima organizacionih jedinica da obezbijede puno sprovođenje obaveze o opštem i posebnom programu obuke za sve zaposlene u roku od 6 mjeseci; 2. Povećanje transparentnosti prilikom ocjenjivanja i nagrađivanja zdravstvenih radnika na način što će se rezultati ocjenjivanja i spisak nagrađenih javno objavljivati na oglasnoj tabli, jer je kao rizik prepoznato moguće nepostojanje jasnih kriterijuma za objektivnu ocjenu rada i nagrađivanja zdravstvenih radnika.

U polovini usvojenih planova integriteta ovog podsistema, najzastupljenije mjere, koje su ujedno prepoznate i u podsistemu domova zdravlja su: 1. Sprovoditi periodične kontrole opravdanosti privremene sprječenosti za rad zaposlenih, te iste ažurirati; 2. Izvršiti procjenu potrebnog kadra za efikasno sprovođenje poslova iz nadležnosti institucije i time popunjavati upražnjenja radna mjesta u skladu sa Pravilnikom o sistematizaciji i organizaciji radnih mjesta, jer je kao rezidualni rizik prepoznat u dijelu mogućeg nedovoljnog kadrovskog kapaciteta u određenim organizacionim jedinicama, tj. nedovoljan broj medicinskih sestara tokom medicinskih procedura (tokom pregleda, terapija i intervencija); 3. Obezbijediti stručnim radnicima i saradnicima stručno usavršavanje, a pritom odrediti lice zaduženo za organizaciju i sprovođenje plana i programa stručnog usavršavanja i redovno dostavljati izvještaje o sprovedenom stručnom usavršavanju i kontinuiranim edukacijama zdravstvenih radnika; 4. Izraditi, objaviti, redovno ažurirati i javno objavljivati Listu ljekara koji su dobili saglasnost za dopunski rad i u kojim ustanovama, jer je prepoznat rizik u vidu mogućeg kršenja kriterijuma za obavljanje dopunskog rada zdravstvenih radnika; 5. Sprovoditi redovne kontrole odobrenih specijalizacija, zbog moguće netransparentnosti u postupku odobravanja i obavljanja specijalizacije i mogućeg kršenja uslova i postupka po kome se vrši izbor između prijavljenih kandidata i 6. Redovno kontrolisati prisutnost zdravstvenih radnika na radnim mjestima, jer je kao rezidualni rizik prepoznato moguće napuštanje radnih mjesta zaposlenih prije dolaska zamjene, čime bi se narušila bezbjednost pružanja zdravstvene zaštite.

U oblasti ***„Rukovođenja i upravljanja“***, kao najzastupljenije, izdvojile su se tri konkretne mjere, i to: 1. Razmotriti usvajanje procedura o diskrecionom odlučivanju, zbog rizika od mogućeg donošenja odluka pod eksternim uticajem, suprotno javnom interesu; 2. Izvještavanje o sprovedenim kontrolama, zbog rizika od neadekvatnog sprovođenja nadzora i kontrole nad radom organizacionih jedinica i 3. Redovno u toku godine izvještavati o sprovođenju strateških dokumenta, planova i programa, zbog mogućeg odstupanja od istih.

U oblasti ***„Čuvanja i bezbjednost podataka“***, kao oblast sa najmanje prepoznatih rizika, izdvojile su se dvije konkretne mjere, i to: 1. Vršiti redovne kontrole nad prijemom i razvrstavanjem dokumentacije u cilju sprječavanja gubljenja, oštećenja i neevidentiranja dokumentacije i time uspostaviti sistem kontrole čuvanja i arhiviranja 2. Izvršiti analizu da li su mjere fizičke i tehničke bezbjednosti efikasne i primjenjive, zbog rizika od neadekvatnog postupanja sa službenom dokumentacijom i informacijama.

U oblasti ***„Planiranja i upravljanja finansijama“***, kao oblast sa takođe najmanje prepoznatih rizika, izdvojile su se tri konkretne mjere, i to: 1. Vršiti kontrolu iskazanih potreba za nabavkama i određivanje prioriteta, a pritom postupati u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama.; 2 Redovno sprovođenje unutrašnjih finansijskih kontrola i postupati po preporukama iz izvještaja o izvršenoj reviziji i 3. Pohađati relevatne obuke i seminare na temu planiranja budžeta, jer postoji rizik da se plan budžeta ne priprema na osnovu stvarnih potreba institucije, time što postoji rizik od mogućeg izostanka analiza stvarnih potreba institucije prilikom planiranja budžeta, i rizik od nenamjenskog i neracionalnog trošenja sredstava.

Posebne oblasti

U planovima integriteta bolnica obrađene su sljedeće posebne oblasti rizika:

U oblasti ***„Prava pacijenta“***, kao najzastupljenije, izdvojeno je nekoliko konkretnih mjere, i to: 1. Omogućiti samostalnost i nezavisnost u radu Zaštitnika prava pacijenata; 2. Izraditi i učiniti dostupnim info materijal o pravima pacijenata, radi podizanja svijesti o pravima pacijenata na zdravstvenu zaštitu; 3. Voditi precizne evidencije o prigovorima pacijenata i dostavljanje izvještaja Ministarstvu zdravlja o sadržaju prigovora pacijenata, jer postoji rizik od mogućeg nepoštovanja zakonskog roka za postupanje po prigovorima; 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 kominikacije zdravstvenih radnika sa pacijentima; 5. Vršiti redovno anketiranje zadovoljstva pacijenata i zdravstvenih radnika, jer postoji rizik od nedostatka praćenja zadovoljstva pacijenata i zaposlenih; i 6. Kontrola pridržavanja utvrđenih procedura za prijem pacijenata na pregled, zbog mogućeg narušavanja utvrđenog redosljeda prijema pacijenata na pregled i zbog nepoštovanja procedura za prijem i obavljanje ljekarskog pregleda i time dovodi do gubitka povjerenja u rad ustanove.

Od ukupno 11 bolnica, njih 5 je obuhvatilo ovu oblast kroz planove integriteta (JZU Opšta bolnica Berane, JZU Opšta bolnica „Blažo Orlandić“ Bar, JZU Specijalna bolnica za psihijatriju „Dobrota“ Kotor, JZU Opšta bolnica Pljevlja i JZU Specijalna bolnica za plućne bolesti „Dr Jovan Bulajić“ Brezovik).

U oblasti ***„Oglašavanje ljekova u zdravstvenim ustanovama“***, prepoznat je jedan rizik, koji je identičan kao i u zdravstvenom podsistemu domova zdravlja, u dijelu mogućeg favorizovanja

određenih farmaceutskih kuća pri reklamiranju ljekova u zdravstvenim ustanovama, tj. reklamiranju ljekova koji se izdaju bez recepta suprotno odredbama Zakona i rizik od reklamiranja ljekova opštoj javnosti koji se izdaju na recept ili ljekove koji nemaju dozvolu za lijek ili čija je dozvola za lijek prestala da važi, pa je na osnovu ovog rizika data mjera da se na internet stranici ustanove objavljuju ugovori o reklamiranju proizvoda, koje ustanova potpisuje sa privatnim firmama.

U oblasti ***„Monitoring i evaluacija kvaliteta rada"***, u zdravstvenom podsistemu bolnica identifikovan je jedan rizik, da se predložene mjere Komisije za kontrolu kvaliteta ne sprovode na adekvatan način, pa je na pomenuti rizik predložena mjera da se redovno prati i dostavlja izvještaj o monitoringu, vođenju medicinske dokumentacije, zdravstvenoj njezi pacijenata, poštovanje prava pacijenata i da se sprovode ankete o zadovoljstvu pacijenata pruženim zdravstvenim uslugama.

U oblasti ***„Odnosi sa javnošću"***, date su mjere da se u instituciji odredi službenik zadužen za odnose sa javnošću i da se unaprijedi kvalitet i kvantitet informacija na web stranici institucije.

U oblasti ***„Slobodan pristup informacijama"***, data je mjera da se objavi vodič za slobodan pristup informacija na internet stranici institucije i da se redovno objavljuju i ažuriraju propisi koji regulišu rad ustanove.

U oblasti ***„Bolnička odjeljenja i službe",*** koja obuhvata glavnu djelatnost podgrupe zdravstvenog sistema bolnica, prepoznati su sljedeći rizici za radna mjesta ljekara, visoki/viši i srednji medicinski kadar: nedostatak procedura o radu, moguće primanje nedozvoljenih poklona i nedostatak kadra, pa su predložene mjere u vidu edukacije i kontinuiranog stručnog usavršavanja i rotacije kadra. Ovi rizici i mjere prisutni su i u oblasti „Prijemna služba i dijagnostički centar".

Ostali nalazi i preporuke

Menadžer integriteta je, u ovog podgrupi, od 11 organa vlasti, u 10 imenovan za rukovodioca radne grupe, a samo u jednom organu vlasti nijesu u tom dijelu ispoštovana Pravila za izradu i sprovođenje planova integriteta i preporučuje se da se u narednom periodu ispoštuju odredbe ovog podzakonskog akta.

Rezidualni rizici koji su prepoznati u svim dostavljenim planovima integriteta podsistema bolnica, a koji se tiču obaveza predviđenih Zakonom o sprječavanju korupcije, su rizici koji se odnose na obavezu evidencije poklona. Tri zdravstvene institucije ovog podsistema nijesu u planu prepoznale kao rizik neprijavljivanje imovine javnih funkcionera, a dvije (JZU Opšta bolnica Kotor i KCCG) imaju prepoznat rizik u dijelu primanja nedozvoljenih poklona i druge nedozvoljene koristi u svim oblastima, pa se preporučuje da se u narednom periodu unaprijede planovi integriteta kako bi obuhvatili i ostale obaveze iz Zakona o sprječavanju korupcije.

Jedan dio organa je kroz mjere za smanjenje rizika planirao da stručnim radnicima i saradnicima obezbijedi stručno usavršavanje, dok u drugom dijelu planova ova aktivnost nije planirana, pa se tim organima preporučuje da razmotre mogućnost uvođenja navedene mjere u plan integriteta, radi obezbjeđivanja planskog i adekvatnog stručnog usavršavanja zdravstvenih radnika.

Takođe i čest je slučaj da osnovni i rezidualni rizici nijesu dovoljno precizno određeni, pa se jedino iz predloženih mjera za smanjenje rizika može zaključiti koji rizik eventualno postoji u instituciji. U nekim planovima su npr. predviđene mjere koje se odnose na prijem i postupanje po prijavi zviždača, iako se isti ne pominju u odgovarajućim rizicima.

Kroz analizu planova ove podgrupe uočeno je da samo jedna bolnica nije obuhvatila niti kroz rezidualne rizike, niti kroz mjere propisane obaveze iz Zakona o sprječavanju korupcije, pa je potrebno da u narednom periodu unaprijedi plan integriteta u ovom dijelu.

Kao i u planovima integriteta podsistema domova zdravlja, tako su i u podsistemu bolnica planovi integriteta međusobno veoma slični. Imajući u vidu da se radi o istoj djelatnosti, razumljivo je da je došlo do podudaranja rezidualnih rizika i mjera u određenoj mjeri, ali se u svakom slučaju predlaže da razmotre potrebu unapređivanja plana integriteta u odnosu na uočene rizike tokom prethodne godine.

3. Ostale zdravstvene institucije

Podsistem „Ostale zdravstvene institucije" obuhvata 8 organa vlasti[40], od kojih je 6 donijelo plan integriteta.

U planovima integriteta tih 6 organa vlasti, identifikovano je ukupno 248 rezidualnih rizika i planirane su 293 mjere za smanjenje ili otklanjanje rizika.

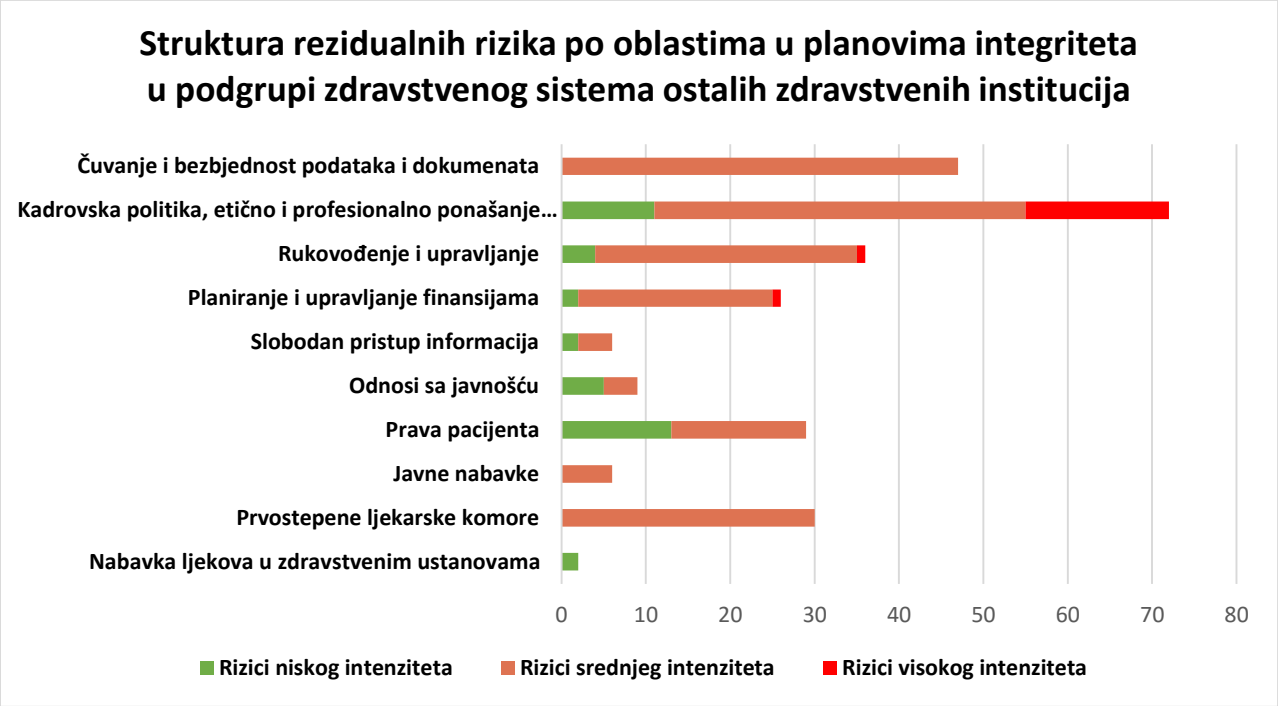
Najveći broj rizika prepoznatih u ovoj podgrupi je srednjeg intenziteta, ukupno 190 (76,61%). Identifikovano je 39 (15,76%) rizika niskog intenziteta i 19 (7,66%) rizika visokog intenziteta.

Kada su u pitanju četiri opšte oblasti rizika u planovima integriteta, najveći broj rizika identifikovan je u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ – 72 (29,03%), slijedi „Čuvanje i bezbjednost podataka“ sa 47 rizika (18,95%). Ukupno je 36 rizika (14,52%) u „Rukovođenje i upravljanje finansija“, a 26 rizika (10,48%) u oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“.

[40] **Plan integriteta su donijeli:** 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.

Najmanji prosječni intenzitet rizika je u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka“ i iznosi 28,28 (na skali 1-100), a najveći prosječni intenzitet rizika je u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ i iznosi 35,07. Najveći broj „srednjih rizika“ identifikovan je u oblastima „Čuvanje i bezbjednost podataka“, ukupno 47 (18,95%), i „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“, sa 44 (17,74%), a najveći broj „visokih rizika“ u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“, ukupno 17 rizika.

Organi vlasti obuhvaćeni ovim podsistemom obradili su veći broj posebnih oblasti rizika. Najviše rezidualnih rizika je identifikovano u oblastima „Prava pacijenta“, ukupno 29. Ukupno 9 rizika se odnosi na oblast „Odnosi sa javnošću“, dok je po 6 rizika prepoznato u oblastima „Slobodan pristup informacija i „Javne nabavke“. Najmanje rezidualnih rizika je identifikovano u oblastima „Prvostepene ljekarske komisije“ i „Nabavka ljekova u zdravstvenoj ustanovi“, po 3 rizika.



Grafikon 51: Struktura rezidualnih rizika po oblastima u planovima integriteta podsistema ostalih zdravstvenih institucija

Osnovni rizici koji su najučestaliji u planovima integriteta u podsistemu ostalih zdravstvenih institucija su narušavanje integriteta institucije, sa 36 rezidualnih rizika (14,52%) i curenje informacija, ukupno 33 rezidualna rizika (13,31%).

Statistika pokazuje da se 11,70% rezidualnih rizika (ukupno 29) odnosi na sukob interesa, slijedi ugrožavanje zaštite podataka, sa 24 rezidualna rizika (9,68%), nedozvoljeno lobiranje, drugi

nejavni uticaj ili drugi oblici kršenja principa transparentnosti, ukupno 20 rezidualnih rizika (8,06%), kao i donošenje nezakonitih odluka, sa 9, odnosno 3,63% rezidualnih rizika.

Jednak broj prepoznatih rizika imaju „povrede profesionalnih etičkih pravila i pristrasno ponašanje sa lakšim posledicama“ i „nedovoljno razvijena svijest o pravima pacijenata na zdravstvenu zaštitu“, sa po 8 rezidulnih rizika (3,33%).

U planovima integriteta prepoznata su dva rizika koji se odnose na određene obaveze predviđene Zakonom o sprječavanju korupcije, a to su „primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi“, sa ukupno 33 rezidualna rizika (13,31%) i „neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji“, sa 17 rizika, odnosno 6,85% svih rezidualnih rizika koji su prepoznati u svih šest organa ovog podsistema koji su donijeli plan integriteta.

Tabela najzastupljenijih osnovnih rizika u podsistemu ostalih zdravstvenih institucija:

Osnovni rizici	Broj rezidualnih rizika koji pripadaju navednoj grupi osnovnih rizika	Procenat u odnosu na sve rezidualne rizike
1. Narušavanje integriteta institucije	36	14,52%
2. Primanja nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi	33	13,31%
3. Curenje informacija	33	13,31%
4. Sukob interesa	29	11,70%
5. Ugrožavanje zaštite podataka	24	9,68%
6. Nedozvoljeno lobiranje, drugi nejavni uticaj ili drugi oblici kršenja principa transparentnosti	20	8,06%
7. Neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji	17	6,85%
8. Donošenje nezakonitih odluka	9	3,63%
9. Povrede profesionalnih, etičkih pravila i pristrasno ponašanje sa lakšim posledicama	8	3,22%
10. Nedovoljno razvijena svijest o pravima pacijenata na zdravstvenu zaštitu	8	3,22%
11. Neadekvatno strateško planiranje i izvršavanje budžeta	7	2,82%
12. Kršenje principa transparentnosti	7	2,82%
13. Zloupotreba finansijskih ovlašćenja	6	2,42%
14. Pogrešna primjena Zakona o javnim nabavkama	6	2,42%
15. Ugrožavanje službenog lica kod otkrivanja i prijavljivanja sumnje na korupciju i druge povrede integriteta	4	1,61%
16. Prekoračenje i zloupotreba službenih nadležnosti	4	1,61%
17. Neuredno vođenje arhive	4	1,61%
18. Nesavjestan i nestručan rad i neažurno obavljanje povjerenih poslova	4	1,61%

19. Neodgovorno čuvanje podataka i dokumenata od strane zaposlenih	4	1,61%
20. Mogućnost korišćenja podataka u neslužbene svrhe	4	1,61%
21. Zloupotreba povjerljivih službenih podataka i informacija	3	1,21%
22. Pristrasno vršenje revizije	3	1,21%
23. Priprema tehničke dokumentacije prilagođavanjem za određenog ponuđača	3	1,21%
24. Odavanje tajnih podataka	3	1,21%
25. Neefikasna i neracionalna kadrovska politika	3	1,21%
26. Nedozvoljeni uticaj na službenike	3	1,21%
27. Nedovoljno transparentan rad	3	1,21%
28. Nedostatak funkcionalnosti i zaštite postojećeg IT sistema u zdravstvenim ustanovama	3	1,21%
29. Neadekvatno planiranje budžeta	3	1,21%
30. Iskorišćavanje funkcije ili službenog položaja	3	1,21%
31. Gubitak povjerenja građana u rad zaposlenih i ustanove	3	1,21%
32. Donošenje neustavnih i nezakonitih odluka	3	1,21%
33. Zloupotrebe korišćenja privremene spriječenosti za rad od strane zaposlenih	2	0,80%
34. Nezakonit uticaj	2	0,80%
35. Neadekvatno planiranje i izvršavanje Finansijskog plana	2	0,80%
36. Kršenje procedura o nagrađivanju i finansijskim podsticajima zaposlenih	2	0,80%
37. Favorizovanje određenih farmaceutskih kuća pri nabavci ljekova	2	0,80%

Osnovne oblasti

Na osnovu procjene šest planova integriteta u ovom podsistemu, proizilazi da oblast „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ sadrži najveći broj rizika, dok je broj prepoznatih rizika najmanji u oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“.

U opadajućem nizu po zastupljenosti rizika iza „Kadrovske politike, etičnog i profesionalnog ponašanja zaposlenih“ slijedi oblast „Čuvanje i bezbjednost podataka“, „Rukovanje i upravljanje“ i na kraju „Planiranje i upravljanje finansijama“, kao oblast sa najmanje prepoznatih rizika.

U oblasti ***„Kadrovske politike, etičnog i profesionalnog ponašanja zaposlenih“***, kao najzastupljenije i najbrojnije mjere kroz planove integriteta, izdvojeno je nekoliko konkretnih mjera, i to: 1.Kontinuirani nadzor nad sprovođenjem postupaka za prijem u radni odnos i odlučivanje o pravima zaposlenih, zbog mogućeg narušavanja principa transparentnosti prilikom prijema u radni odnos i odlučivanje o pravima zaposlenih; 2. Izvršiti procjenu potrebnog kadra za efikasno sprovođenje poslova iz nadležnosti institucije jer je rezidualni rizik prepoznat u dijelu nedovoljnog kadrovskog kapaciteta u određenim organizacionim jedinicama; 3. Adekvatno

popunjavanje radnih mjesta u organizacionih jedinicama, jer je kroz rezidualne rizike dato da su mogući nedovoljno jasne podjele i razgraničenja sistema kontrole i vršenja ovlašćenja; 4. Sprovoditi periodične kontrole opravdanosti privremene sprječenosti za rad zaposlenih, te iste ažurirati; 5. Obezbijediti redovno sprovođenje plana i programa stručnog usavršavanja, zbog mogućeg nedostatka stručnog znanja i vještine kadra.

U oblasti ***„Čuvanja i bezbjednost podataka“***, kao najzastupljenije, izdvojile su se tri konkretne mjere, i to: 1. Vršiti godišnji nadzor nad prostorom, opremom i zaposlenima u eksternoj arhivi; 2. Obučiti zaposlene o bezbjednom rukovanju podacima u elektronskoj formi i kontinuirano podizati svijest o značaju bezbjednosti informacija, a to je planirano zbog mogućeg rizika od nepostojanja adekvatne zaštite informacija u elektronskom obliku, u smislu pristupanja povjerljivim informacijama, i mogućeg rizika od njihovog kopiranja i iznošenja van institucije i 3. Vršiti redovne kontrole nad radom zaposlenih nad prijemom i razvrstavanjem dokumentacije u cilju sprječavanja gubljenja, oštećenja i neevidentiranja dokumentacije, jer je prepoznat rizik da sistem kontrole nad prijemom i razvrstavanjem dokumentacije može biti neefikasan.

U oblasti ***„Rukovođenja i upravljanja“***, kao najzastupljenije, izdvojilo se nekoliko konkretnih mjera, i to: 1. Odrediti lica zadužena za praćenje propisa, zbog rizika od donošenja nezakonitih odluka; 2. Poštovanje principa transparentnosti prilikom donošenja odluka iz nadležnosti ustanove, zbog rizika od donošenja odluka pod eksternim uticajem, suprotno javnom interesu; 3. Redovno u toku godine izvještavati o sprovođenju strateških dokumenata, planova i programa i 4. Osigurati učešće svih relevatnih subjekata i jedinica prilikom krekiranja politike razvoja i upravljanja.

U oblasti ***„Planiranja i upravljanja finansijama“***, kao oblast sa najmanje prepoznatih rizika, izdvojeno je nekoliko konkretnih mjera, i to: 1. Pohađati relevantne obuke i seminare na temu planiranja budžeta; 2. Redovno sprovođenje unutrašnjih finansijskih kontrola i postupati po preporukama iz izvještaja o izvršenoj reviziji; 3 Uključiti po jednog eksperta iz oblasti na koju se odnosi konkretna javna nabavka, jer je prepoznat rizik mogućeg davanja prednosti određenoj firmi u procesu javne nabavke na način da se tehnička specifikacija prilagođava za određenu firmu i 4. Praćenje i izvještavanje o realizaciji ugovora, jer usljed neadekvatno planirane javne nabavke može doći do odstupanja od realizacije iz plana javnih nabavki.

Posebne oblasti

Od ukupno 6 institucija, njih 5 je obradilo bar jednu posebnu oblast rizika. Ove institucije su kroz plan integriteta analizirale sljedeće posebne oblasti rizika:

U oblasti ***„Prava pacijenta“***, kao najzastupljenije, izdvojile su se tri konkretne mjere, i to: 1. Omogućiti samostalnost i nezavisnost u radu Zaštitnika prava pacijenata; 2. 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 i 3. Izraditi i učiniti dostupnim info materijal o pravima pacijenata, radi podizanja svijesti o pravima pacijenata na zdravstvenu zaštitu;

U oblasti ***„Odnosi sa javnošću“*** identifikovan je rizik da može doći do nedovoljne informisanosti o radu institucije, pa je planirano da se odredi službenik zadužen za odnose sa javnošću i da se unaprijedi kvalitet i kvantitet informacija na web stranici ustanove. Ova konstatacija je usko vezana i za oblast „Rukovođenje i upravljanje“ jer se kroz planove integriteta kao rizik prepoznaje mogućnost da je internet prezentacija institucije neažurna i neadekvatna, što može dovesti do rizika da korisnici usluga nijesu dovoljno informisani o radu institucije i načinu upravljanja.

U oblasti ***„Slobodan pristup informacijama“***, planirana je mjera da se redovno objavljuju i ažuriraju propisi koji regulišu rad ustanove na internet stranici.

U oblasti ***„Nabavka ljekova u zdravstvenim ustanovama“***, data je mjera da se poštuje kodeks ponašanja pri promovisanju ljekova, jer je kao rizik prepoznato moguće favorizovanje određenih farmaceutskih kuća pri nabavci ljekova.

U oblasti ***„Prvostepene ljekarske komisije“*,** data je mjera da se vrše zamjene članova komisija, kao i kontrola izvještavanja o radu komisije, zbog mogućeg nesavjesnog rada i donošenja odluka bez uvida i ocjene kompletne dokumentacije, pri donošenju nalaza i mišljenja.

Ostali nalazi i preporuke

Menadžer integriteta je u 4 organa ovog podsistema imenovan za rukovodioca radne grupe, dok u dva organa vlasti nijesu u tom pogledu ispoštovana Pravila za izradu i sprovođenje planova integriteta i preporučuje se da se u narednom periodu ispoštuju odredbe ovog podzakonskog akta.

Kao najzastupljeniji rizici koji su prepoznati u dostavljenim planovima integriteta ovog podsistema, a koji se tiču obaveza predviđenih Zakonom o sprječavanju korupcije, su rizici koji se odnose na obavezu evidencije poklona i prijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji. Ostali rizici, kao što su neodređivanje lica zaduženih za prijem i postupanje po prijavi zviždača i neprijavljivanja podataka o spozorstvima i donacijama, prepoznati su samo kroz predložene mjere, iako se ne pominju u odgovarajućim rizicima. Što se tiče nepodnošenja izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera, planovi integriteta ove podgrupe ne sadrže te mjere, pa se preporučuje da se u narednom periodu razmotri unapređenje plana integriteta dodavanjem tih mjera.

Takođe, u pojedinim planovima često nije jasan odnos osnovnih i rezidualnih rizika, jer se dešava da je veliki broj rizika grupisan i procijenjen kao jedan rizik, pa u nekim slučajevima ne postoje definisane mjere za savladavanje konkretnog rizika. Preporuka je da se izvrši procjena svakog

rezidualnog rizika (ili eventualno grupe nekoliko srodnih rizika) i shodno tome planiraju odgovarajuće mjere, što bi organima olakšalo i praćenje sprovođenja mjera.

ZDRAVSTVO – ZAKLJUČAK

– Opšte oblasti rizika u sistemu zdravstva –

Organi kompletnog sistema zdravstva su u izradi planova integriteta primjenjivali postupak preciziran kroz Pravila za izradu i sprovođenje plana integriteta, vršili su inicijalnu procjenu rizika u odnosu na to koji su najzastupljeniji i time dokumentovanjem podataka i identifikacijom, procjenom i rangiranjem rizika dali predviđene mjere. Takođe svi organi vlasti su obuhvatili opšte oblasti rizika, kroz sve četiri oblasti i na osnovu tih rizika predložili sljedeće mjere, i to:

1. ***Rukovođenje i upravljanje*:** Poštovanje principa transparentnosti prilikom donošenja odluka iz nadležnosti ustanove; Utvrđivanje jasnih pravila o korišćenju diskrecionih ovlašćenja; Izvještavanje o sprovedenim kontrolama i nadzora nad radom organizacionih jedinica; Osigurati učešće svih relevatnih subjekata i jedinica prilikom kreiranja politike razvoja i upravljanja; Odrediti lica zadužena za praćenje propisa; Redovno u toku godine izvještavati o sprovođenju strateških dokumenata, planova i programa i Obezbijediti kontinuiranu i kvalitetnu informisanost stručne i šire javnosti o radu i uslugama zdravstvene ustanove.

2. ***Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih*:** Kontinuirani nadzor nad sprovođenjem postupaka za prijem u radni odnos i odlučivanje o pravima zaposlenih; Izvršiti procjenu potrebnog kadra za efikasno sprovođenje poslova iz nadležnosti institucije i time popunjavati upražnjena radna mjesta u skladu sa pravilnikom o sistematizaciji i organizaciji radnih mjesta; Obezbijediti stručnim radnicima i saradnicima stručno usavršavanje, a pritom odrediti lice zaduženo za organizaciju i sprovođenje plana i programa stručnog usavršavanja i redovno dostavljati izvještaje o sprovedenom stručnom usavršavanju i kontiuniranim edukacijama zdravstvenih radnika; Izraditi, objaviti, redovno ažurirati i javno objavljivati Listu ljekara koji su dobili saglasnost za dopunski rad i u kojim ustanovama; Vršiti periodičnu kontrolu sertifikata o položenim stručnim ispitima i licencama za rad; Sprovoditi redovne kontrole odobrenih specijalizacija; Sprovoditi periodične kontrole opravdanosti privremene sprječenosti za rad zaposlenih i Redovno kontrolisati prisutnog zdravstvenih radnika na radnim mjestima.

3. ***Planiranje i upravljanje finansijama*:** Pohađati relevantne obuke i seminare na temu planiranja budžeta; Redovno sprovođenje unutrašnjih finansijskih kontrola i postupati po

preporukama iz izvještaja o izvršenoj reviziji; Donijeti internu proceduru o korišćenju službenih vozila; Vršiti kontrolu iskazanih potreba za nabavkama i određivanje prioriteta, a pritom postupati i u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama; Uključiti po jednog eksperta iz oblasti na koju se odnosi konkretna javna nabavka i Kvartalno izvještavanje rukovodstva o realizaciji ugovora o javnim nabavkama.

4. ***Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata***: Konstantno razvijati i unapređivati IT sistem u zdravstvenim ustanovama; Izvršiti analizu da li su mjere fizičke i tehničke bezbjednosti efikasne i primjenjive; Kontinuirano podizati svijest kod zaposlenih o značaju bezbjednosti informacija i vršiti obuku zaposlenih o bezbjednom rukovanju podacima u elektronskoj formi; Vrširi godišnji nadzor nad prostorom, opremom i zaposlenima u eksternoj arhivi i Vršiti redovne kontrole nad prijemom i razvrstavanjem dokumentacije u cilju sprječavanja gubljenja, oštećenja i neevidentiranja dokumentacije.

Preporuke za opšte oblasti:

Razmotriti potrebu za definisanje sljedećih mjera u planovim integriteta:

- odrediti lice zaduženo za prijem i postupanje po prijavi zviždača;
- donijeti uputstvo neophodan za zaštitu lica koja prijavljuju korupciju;
- voditi evidencije o primljenim spozorstvima i donacijama i obavezu za njihovo prijavljivanje;
- redovno dostavljati izvještaje o imovini i prihodima javnih funkcionera;
- 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;
- uspostaviti redovne obuke i seminare iz oblasti javnih nabavki i usvajati nova znanja iz te oblasti;
- obezbijediti transparentnost u svim fazama javnih nabavki;
- uspostaviti adekvatnu zaštitu informacionog sistema;
- regulisati informatičku bezbjednost;

Kada je u pitanju preporuka za unapređenje planova integriteta kroz obezbjeđivanje transparentnosti u svim fazama javnih nabavki, misli se na to da sve faze sprovođenja javnih nabavki i dokumentacija koja ih prati budu dostupni javnosti, jer je to jedan od najboljnih 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 Uprave za javne nabavke, neophodno je praćenje da li institucije sprovode postupke u skladu sa pomenutim zakonom.

– Posebne oblasti rizika u sistemu zdravstva –

Posebne oblasti rizika obradio je veći broj institucija u sistemu zdravstva, koje se odnose na najznačajnije nadležnosti organa vlasti, i to:

U podsistemu domovi zdravlja, kao mjere za suzbijanje rizika predloženo je da se sprovode redovne kontrole odobrenih specijalizacija zdravstvenih radnika, zbog moguće netransparentnosti u postupku odobravanja i obavljanja specijalizacije, i mogućeg kršenja uslova i postupka po kome se vrši izbor imeđu prijavljenih kandidata.

U podsistemu bolnice, kao mjere za suzbijanje rizika predložene su mjere da se redovno ažurira i javno objavi Lista ljekara koji su dobili saglasnost za dopunski rad i u kojim ustanovama, jer je prepoznat rizik u vidu mogućeg kršenja kriterijuma za obavljanje dopunskog rada zdravstvenih radnika. Takođe je potrebno redovno kontrolisati prisutnost zdravstvenih radnika na radnim mjestima, jer je kao rezidualni rizik prepoznata mogućnost da se radna mjesta zaposlenih napuštaju prije dolaska zamjene, čime bi se narušila bezbjednost pružanja zdravstvene zaštite.

U podsistemu ostale zdravstvene institucije, najviše rizika je prepoznato u postupcima javnih nabavki i kao mjera za suzbijanje rizika u ovom podsistemu predloženo je da se vrši kontrola iskazanih potreba za nabavkama i određivanje prioriteta, a da se pritom postupa u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama, te uključiti po jednog eksperta iz oblasti na koju se odnosi konkretna javna nabavka, jer je prepoznat rizik da može doći do davanja prednosti određenoj firmi u procesu javne nabavke na način da se tehnička specifikacija prilagođava za određenu firmu. Takođe, predložene su mjere da se redovno sprovode unutrašnje finansijske kontrole i postupa po preporukama iz izvještaja o izvršenoj reviziji i da se vrši praćenje i izvještavanje o realizaciji ugovora, jer zbog neadekvatno planirane javne nabavke može doći do odstupanja od realizacije iz Plana javnih nabavki.

Oblasti koje su obuhvaćene kroz veći broj planova integriteta ovog podsistema su:

Oblast ***„Prava pacijenta“***, u kome su prepoznati rizici i date mjere vezane za rad Zaštitnika prava pacijenata i prava pacijenata na zdravstvenu zaštitu. Kao najzastupljenije mjere, izdvojeno je nekoliko, i to: Omogućiti samostalnost i nezavisnost u radu Zaštitnika prava pacijenata; 2. Izraditi

i učiniti dostupnim info materijal o pravima pacijenata, radi podizanja svijesti o pravima pacijenata na zdravstvenu zaštitu; 3. Voditi precizne evidencije o prigovorima pacijenata i dostavljanje izvještaja Ministarstvu zdravlja o sadržaju prigovora pacijenata, jer postoji mogućnost nepoštovanja zakonskog roka za postupanje po prigovorima; 4. Sprovoditi edukaciju i organizovati radionice za sve zaposlene u zdravstvenom sistemu o komunikaciji sa pacijentima, pravu na podnošenje prigovora, jer postoji mogućnost nedostatka/neadekvatne vještine kominikacije zdravstvenih radnika sa pacijentima; 5. Vršiti redovno anketiranje zadovoljstva pacijenata i zdravstvenih radnika, jer postoji mogućnost nedostatka praćenja zadovoljstva pacijenata i zaposlenih; i 6. Kontrola pridržavanja utvrđenih procedura za prijem pacijenata na pregled, jer postoji mogućnost narušavanja utvrđenog redosljeda prijema pacijenata na pregled, zbog nepoštovanja procedura za prijem, i obavljanja ljekarskog pregleda, što bi dovelo do gubitka povjerenja u rad ustanove.

U oblasti ***„Oglašavanje ljekova u zdravstvenim ustanovama“***, prepoznat je jedan rizik u dijelu mogućeg favorizovanja određenih farmaceutskih kuća pri reklamiranju ljekova u zdravstvenim ustanovama, tj. reklamiranju ljekova koji se izdaju bez recepta suprotno odredbama Zakona, i mogućeg reklamiranja ljekova opštoj javnosti koji se izdaju na recept ili ljekove koji nemaju dozvolu za lijek ili čija je dozvola za lijek prestala da važi, te je na osnovu ovog rizika data mjera da se na internet stranici ustanove objavljuju ugovori o reklamiranju proizvoda, koje ustanova potpisuje sa privatnim firmama. Takođe, obrađena je i oblast *„Nabavka ljekova u zdravstvenim ustanovama“* i prepoznat je rizik da se mogu favorizovati određene farmaceutske kuće pri nabavci ljekova.

U oblasti ***„Prvostepene ljekarske komisije“***, data je mjera da se vrše zamjene članova komisija, kao i kontrola izvještavanja o radu komisije, jer postoji mogući rizik koji se odnosi na nesavjestan rad i donošenje odluka bez uvida i ocjene kompletne medicinske dokumentacije pri donošenju nalaza i mišljenja.

U oblasti ***„Monitoring i evaluacija kvaliteta rada“***, u zdravstvenom podsistemu bolnica identifikovan je mogući rizik da se predložene mjere Komisije za kontrolu kvaliteta ne sprovode na adekvatan način, pa su predložene mjere da se redovno prati i dostavlja izvještaj o monitoringu, vođenju medicinske dokumentacije, zdravstvenoj njezi pacijenata, poštovanju prava pacijenata i da se sprovode ankete o zadovoljstvu pacijenata pruženim zdravstvenim uslugama.

U oblasti ***„Bolnička odjeljenja i službe“***, kao posebnoj oblasti koja ujedno obuhvata glavnu djelatnost bolnica, evidentirani su za radna mjesta ljekara, visoki/viši i srednji medicinski kadar mogući rizici koji se odnose na nedostatak procedura o radu, primanje nedozvoljenih poklona, zatim nedostatak kadra, te su predložene mjere edukacije i kontinuiranog stručnog usavršavanja i rotacije kadra.

Preporuke za posebne oblasti:

Razmotriti potrebu za definisanje sljedećih mjera u planovim integriteta:

- unaprijediti proceduru za prijem i obavljanje ljekarskog pregleda;
- usavršiti vještinu komunikacije zdravstvenih radnika sa pacijentima putem edukacije i radionica;
- utvrditi kriterijume i jasno definisati procedure na osnovu kojih bi se vršilo ocjenjive rada zaposlenih;
- 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;
- izraditi plan stručnog usavršavanja zdravstvenih radnika i saradnika;
- unaprijediti sprovođenje predloženim mjera Komisije za kontrolu kvaliteta i time unaprijediti monitoring i evaluaciju kvaliteta rada;
- uspostaviti efikasan sistem kontrole rada u bolničkih odjeljenjima;

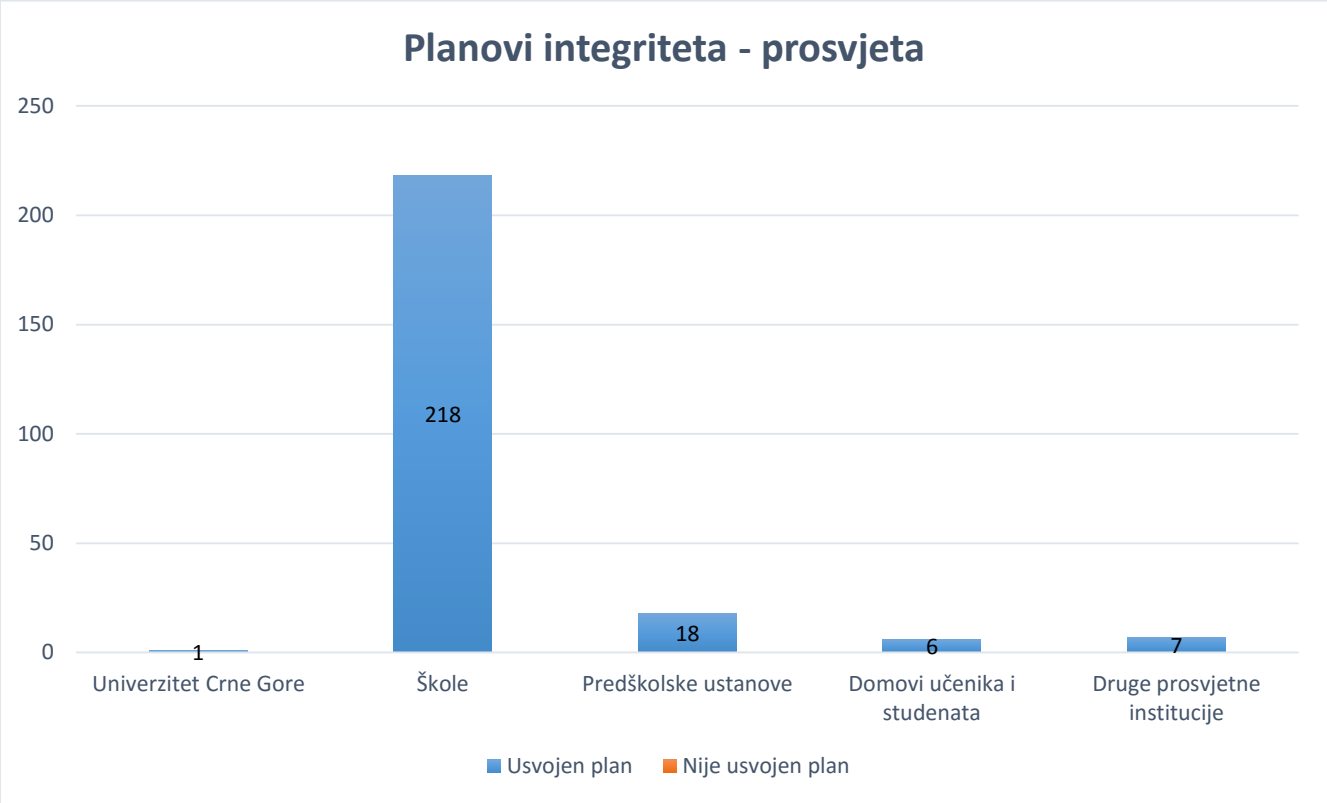
* * *

Jedan dio planova integriteta u sistemu zdravstva ima određene nedostatke, ali je veliki broj zdravstvenih institucija donio kvalitetne i detaljno razrađene planove integriteta i planirao adekvatne mjere za savladavanje rizika. Kod određenog broja planova integriteta ovog sistema je primijećeno da izradi plana, nije prethodila temeljna analiza rizika u instituciji, već su prilikom izrade ovog dokumenta uglavnom korišćeni primjeri i modeli planova integriteta, kao i planovi integriteta drugih institucija, pa je preporuka ovom dijelu organa da u narednom periodu prilikom revizije plana integriteta, uzmu u obzir uočene nedostatke i sprovedu temeljnu analizu rizika u instituciji.

X. Prosvjeta

Sistem prosvjete podijeljen je na podsisteme: 1. Predškolske ustanove, 2. Obrazovni centri, resursni centri i Ispitni centar, 3. Više škole, fakulteti i domovi učenika i studenata, 4. Srednje škole, i 5. Osnovne škole i muzičke škole.

Plan integriteta je usvojilo 250 organa: Univerzitet Crne Gore, 218 osnovnih i srednjih škola, 18 predškolskih ustanova, 6 domova učenika i studenata i 7 drugih prosvjetnih institucija.

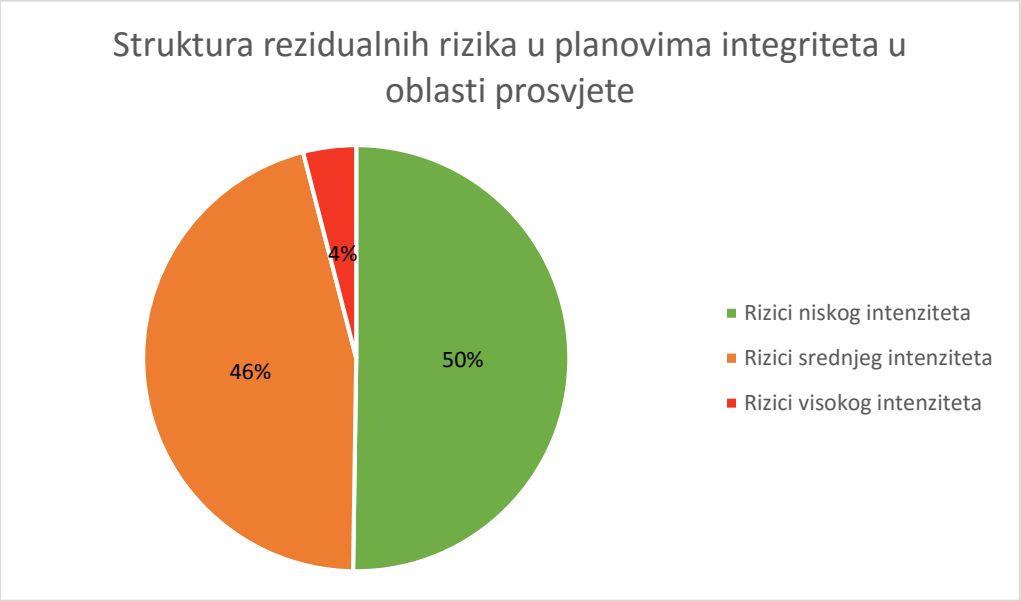


Grafikon 52: Broj usvojenih planova integriteta u oblasti prosvjete

U cilju unaprjeđenja planova integriteta službenici Odsjeka za integritet i lobiranje su na zahtjev organa vlasti dali 10 pisanih preporuka na dostavljene nacrte planova integriteta sljedećim obrazovnim institucijama: JU OŠ„Radoje Kontić“ Gradac – Pljevlja, JU Srednja medicinska škola „Dr Branko Zogović“ Berane, JU OŠ„Milosav Koljenšić“ Slap – Danilovgrad, JU Srednja Elektro-ekonomska škola Bijelo Polje, JU Srednja stručna škola Bijelo Polje, JU OŠ„Bratstvo jedinstvo“ Rožaje, JU OŠ „Savo Pejanović“ Podgorica, JU OŠ „Boško Strugar“ Ulcinj, Srednja ekonomska škola „Mirko Vešović“ Podgorica i JU OŠ „Blažo Jokov Orlandić“ Bar.

Takođe, obavljene su usmene i pisane konsultacije sa velikim brojem obrazovnih ustanova na temu izrade planova integriteta kao i tumačenja odredbi Zakona o sprječavanju korupcije koji se

odnose na obavezu izrade i usvajanja plana integriteta. Službenici Odsjeka su blagovremeno odgovorili na dostavljene zahtjeve.



Grafikon 53: Struktura rezidualnih rizika u planovima integriteta u oblasti prosvjete

1. Predškolske ustanove

Podsistem predškloskih ustanova obuhvata 18 organa vlasti[41]. Svi organi vlasti obuhvaćeni ovim podsistemom usvojili su plan integriteta.

U planovima integriteta navedenih organa identifikovano je ukupno 484 rezidualnih rizika i planirane su 624 mjere za smanjenje ili otklanjanje rizika.

Najveći broj rizika prepoznatih u predškolskim organima je srednjeg intenziteta, ukupno 260 (53,72%). Identifikovano je 77 (15,9%) rizika srednjeg intenziteta i 144 (29,75%) rizika niskog intenziteta.

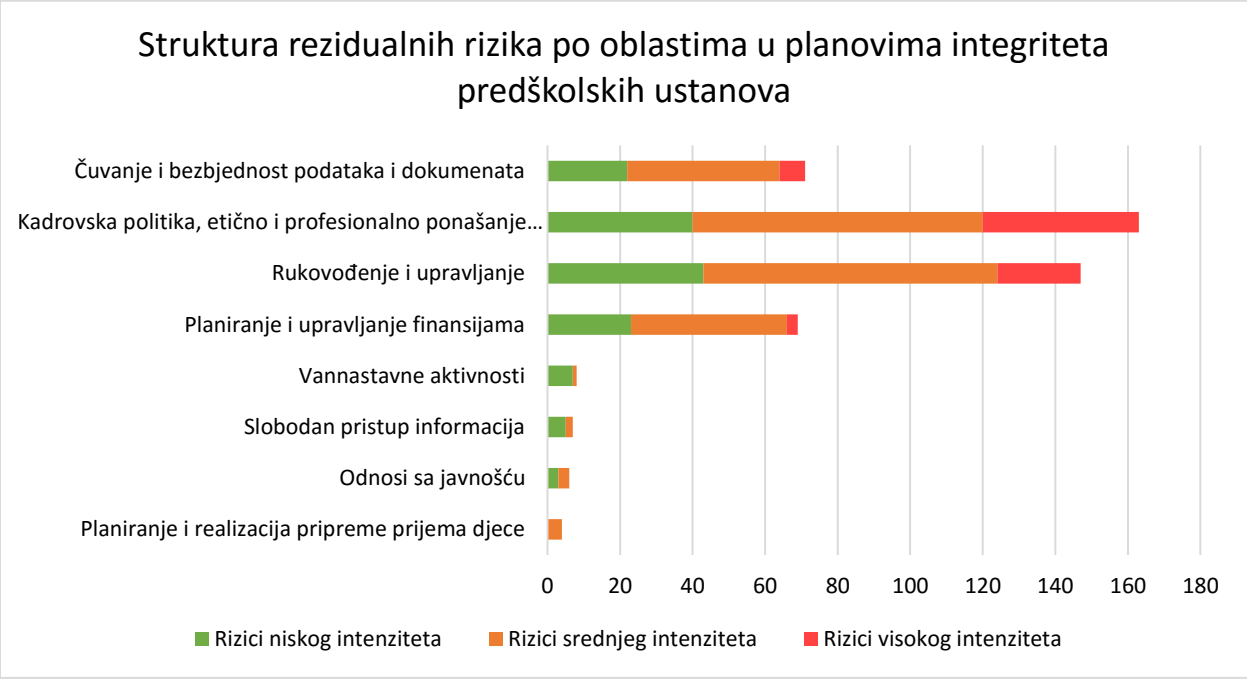
Kada su u pitanju četiri opšte oblasti rizika u planovima integriteta, najveći broj rizika identifikovan je u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ – 164 (33,88%), slijedi „Rukovođenje i upravljanje“ sa 149 rizika (30,78%). Ukupno je 69 rizika (14,26%)

[41] 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 i JPU „Zagorka Ivanović“ Cetinje

u „Planiranju i upravljanju finansijama“, a 71 rizik (14,67%) u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“.

Najmanji prosječni intenzitet rizika je u oblasti „Planiranje i upravljanju finansijama“ i iznosi 19,52 (na skali 1-100), a najveći prosječni intenzitet rizika je u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ i iznosi 33,08. Najveći broj „visokih rizika“ identifikovan je u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“, ukupno 43, i u oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“, ukupno 23 visoka rizika.

Predškolske ustanove su obradile 8 posebnih oblasti rizika. Najviše rezidualnih rizika je identifikovano u oblastima „Vannastavne aktivnosti“ ukupno 8 rizika (od kojih je većina niskog intenziteta – 7), i „Slobodan pristup informacija“ ukupno 7 rizika. Ukupno 6 rizika se odnosi na „Odnose sa javnošću“, dok se 4 rizika odnosi na „Planiranje i realizaciju pripreme prijema djece“. Većina rizika u posebnim oblastima planova integriteta je niskog intenziteta.



Grafikon 54: Struktura rezidualnih rizika po oblastima u planovima integriteta predškolskih ustanova

Osnovni rizik koji je najučestaliji u planovima integriteta u podsistemu predškolskih ustanova je nesavjestan i nestručan rad, sa 51 rezidualnim rizikom (10,54%) koji su podvedeni pod ovaj osnovni rizik. Slijede nedozvoljeno lobiranje, drugi nejavni uticaj ili drugi oblici kršenja principa transparentnosti, sa 40 rezidualnih rizika (8,26%), ugrožavanje bezbjednosti službenih podataka i dokumenata, sa 39 rezidualnih rizika (8,06%), sukob interesa, sa 37 rezidualnih rizika (7,64%), neadekvatno sprovođenje postupka javnih nabavki, sa 32 rezidualna rizika (6,61%), neadekvatno

strateško planiranje, sa 30 rezidualnih rizika (6,20%), zloupotreba službenog položaja, sa 18 rezidualnih rizika (3,72% svih rezidualnih rizika u planovima integriteta ovih 18 organa vlasti).

U planovima integriteta su zastupljeni i rizici koji se odnose na određene obaveze predviđene Zakonom o sprječavanju korupcije. Rizik od primanja nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi se odnosi na 30 rezidualnih rizika (4,96%), ugrožavanje službenog lica kod otkrivanja i prijavljivanja sumnje na korupciju i druge povrede integriteta na 24 rezidualna rizika (2,48%) i nedovoljna zaštita zviždača na 2 rezidualna rizika (0,41%).

Tabela najzastupljenijih osnovnih rizika u planovima integriteta predškolskih ustanova:

Osnovni rizici	Broj rezidualnih rizika koji pripadaju navednoj grupi osnovnih rizika	Procenat u odnosu na sve rezidualne rizike
1. Nesavjestan i nestručan rad	51	10.54%
2. Nedozvoljeno lobiranje, drugi nejavni uticaj ili drugi oblici kršenja principa transparentnosti	40	8.26%
3. Ugrožavanje bezbjednosti službenih podataka i dokumentata	39	8.06%
4. Sukob interesa	37	7.64%
5. Neadekvatno sprovođenje postupka javnih nabavki	32	6.61%
6. Neprijavljivanje korupcije i druge nezakonite radnje	30	6.20%
7. Neadekvatno strateško planiranje	30	6.20%
8. Primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi	24	4.96%
9. Curenje informacija	24	4.96%
10. Donošenje nezakonitih odluka	22	4.55%
11. Neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji	19	3.93%
12. Zloupotreba službenog položaja	18	3.72%
13. Narušavanje integriteta institucije	18	3.72%
14. Nepodnošenje kvartalnih finansijskih izvještaja	17	3.51%
15. Ugrožavanje službenog lica kod otkrivanja i prijavljivanja sumnje na korupciju i druge povrede integriteta	12	2.48%
16. Iskorišćavanje javne funkcije ili službenog položaja	12	2.48%
17. Gubitak povjerenja građana u rad službenika i institucije	9	1.86%
18. Povrede profesionalnih, etičkih pravila i pristrasno ponašanje sa lakšim posledicama	8	1.65%
19. Nezakonit proces planiranja i sprovođenja procedure zapošljavanja	8	1.65%

20. Neadekvatna zaštita podataka u svim stvarima. Nečuvanje podataka dokumenata od stane zaposlenih u njihovom radu	7	1.45%
21. Zloupotreba finansijskih ovlašćenja	4	0.83%
22. Neredovno vršenje unutrašnje kontrole pregleda objekata, prostorija, prostora, pokretne i nepokretne imovine	4	0.83%
23. Nepoštovanje pravila i postupaka utvrđenih i Zakonom o javnim nabavkama	4	0.83%
24. Nekorektno ponašanje prema drugim zaposlenim koji obavljaju poslove saradnje sa trećim licima	4	0.83%
25. Neadekvatno planiranje budžeta	4	0.83%
26. Netransparentno vršenje poslova	3	0.62%
27. Ugrožavanje bezbjedonosti službenih podataka i dokumenata	2	0.41%
28. Nezainteresovanost i nespremnost zaposlenog da se suprotstavi korupciji	2	0.41%
29. Neobučenost na temu prevencije korupcije	2	0.41%
30. Nedovoljna zaštita zviždača	2	0.41%
31. Pristrasno vršenja poslova kod prijema radnika	1	0.21%
32. Previše radnih mjesta je zaduženo za poslove i radne zadatke javnih nabavki, donacija i dodjelu ugovora	1	0.21%
33. Nekvalitetan izbor vaspitača, stručnih saradnika i drugih zaposlenih	1	0.21%

Osnovne oblasti

Na osnovu analize svih planova integriteta u podsistemu predškolske ustanove, proizilazi da je „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ oblast sa najvećom zastupljenošću rizika, dok je broj prepoznatih rizika najmanji u oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“.

U opadajućem nizu po zastupljenosti rizika iza „Kadrovske politike, etičnog i profesionalnog ponašanja zaposlenih“ slijedi oblast „Rukovanje i upravljanje“, „Čuvanje i bezbjednost podataka“ i na kraju „Planiranje i upravljanje finansijama“, kao oblast sa najmanje prepoznatih rizika.

U oblasti **„Kadrovske politike, etičnog i profesionalnog ponašanja zaposlenih“**, kao najzastupljeniji, izdvojeno je nekoliko konkretnih rezidualnih rizika, i to: 1. Nedostatak stručnog znanja i vještina kadra; 2. Mogućnost nastanka sukoba interesa prilikom donošenja odluka i sprovođenja zakonskih procedura; 3. Gubitak i smanjenje povjerenja javnosti u rad Ustanove zbog nedovoljne transparentnosti i informisanosti javnosti o radu; 4. Zapošljavanje bez javnog oblašavanja suprotno zakonu i Pravilniku o organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta i 5. Veliki i/ili nekontrolisan prostor donošenja diskrecionih odluka prilikom donošenja prerasporednih

rješenja, odluka o varijabilnom dijelu zarade i drugih akata od zanačaj za rad, edukaciju, usavršavanje i materijalni status zaposlenih.

U oblasti **„Rukovođenja i upravljanja“**, kao najzastupljeniji, izdvojile su se tri konkretna rizika, i to: 1. Donošenje odluka pod eksternim uticajem, suprotno javnom interesu, zbog rizika od nepostojanja jasnih propisa za korišćenje diskrecionih ovlašćenja; 2. Neadekvatno sprovođenje nadzora i kontrole nad radom vaspitnih jednica i 3. Nedovoljno jasna podjela i razgraničenje sistema kontrole i vršenja ovlašćenja zbog velike koncentracije zadataka na samo jednoj osobi.

U oblasti **„Čuvanja i bezbjednost podataka“**, kao najzastupljeniji, izdvojile su se dva konkretna rizika, i to: 1. Neadekvatno postupanje sa službenom dokumentacijom i informacijama, zbog nedovoljnih mjera fizičke bezbjednosti i tehničke sigurnosti i 2. Nedovoljna zaštita povjerljivih podataka zbog neadekvatnih mjera administrativne zaštite tajnih podataka.

U oblasti **„Planiranja i upravljanja finansijama“**, koja ima najmanje prepoznatih rizika, izdvojila su se tri konkretna rizika, i to: 1. Neadekivatno planiranje budžeta; 2 Nedovoljna transparentnost u javnim nabavkama, kao i davanje prednosti određenoj firmi u procesu javne nabavke, na način da se tehnička specifikacija prilagođava za određenu firmu i 3. Neracionalno trošenje budžetskih sredstava i netranaparentnost u postupku raspolaganja budžetskim sredstvima.

Posebne oblasti

Kada su u pitanju posebne oblasti rizika, mali broj predškolskih ustanova je prepoznao odgovarajuće rizike. One su identifikovane u oblastima „Vannastavne aktivnosti“, „Slobodan pristup informacijama“, i u manjoj mjeri u oblasti „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.

Ostali nalazi i preporuke

Prema Pravilima za izradu i sprovođenje plana integriteta, menadžer integriteta je odgovorno lice za izradu i sprovođenje plana integriteta i istovremeno obavlja poslove koji se odnose na rukovođenje radnom grupom za izradu plana integriteta. Menadžer integriteta je, u ovom podsistemu, u 16 organa vlasti imenovan za rukovodioca radne grupe, dok u dva organa vlasti nijesu u tom pogledu ispoštovana Pravila za izradu i sprovođenje planova integriteta i preporučuje se da se u narednom periodu ispoštuju odredbe ovog podzakonskog akta.

Kao najzastupljeniji rizici koji su prepoznati u dostavljenim planovima integriteta podsistema predškloskih ustanova, a koji se odnose na obaveze predviđene Zakonom o sprječavanju korupcije, su rizici koji se odnose na obavezu evidencije poklona, određivanje lica zaduženih za

prijem i postupanje po prijavi zviždača, dok pojedini planovi ne sadrže mjere koji se tiču nepodnošenja izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera i neprijavljivanja podataka o spozorstvima i donacijama, pa se preporučuje organima da u narednom periodu unaprijede planove integriteta tako što će razmotriti i obuhvatiti pomenute rizike.

2. Obrazovni centri, resurni centri i Ispitni centar

Podsistem „Obrazovni centri, resursni centri i Ispitni centar“ obuhvata ukupno 7 organa vlasti. Svi organi vlasti obuhvaćeni ovim podsistemom usvojili su plan integriteta[42].

U planovima integriteta navedenih organa identifikovano je ukupno 178 rezidualnih rizika i planirano je 305 mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika.

Najveći broj rizika prepoznatih u ovoj grupi organa vlasti je niskog intenziteta, ukupno 80 (44,94%). Identifikovano je 78 (43,82%) rizika srednjeg intenziteta i 20 (11,24%) rizika visokog intenziteta.

Kada su u pitanju četiri opšte oblasti rizika u planovima integriteta, najveći broj rizika identifikovan je u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ – 48 (26,97%), slijedi „Rukovođenje i upravljanje“ sa 36 rizika (20,22%). Ukupno je 30 rizika (16,85%) u „Planiranju i upravljanju finansijama“, a 33 rizika (18,54%) u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“.

U **obrazovnim centrima** najmanji prosječni intenzitet rizika je u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka“ i iznosi 19 (na skali 1-100), a najveći prosječni intenzitet rizika je u oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“ i iznosi 33,07. Najveći broj „visokih rizika“ identifikovan je u oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“, ukupno 7 rizika.

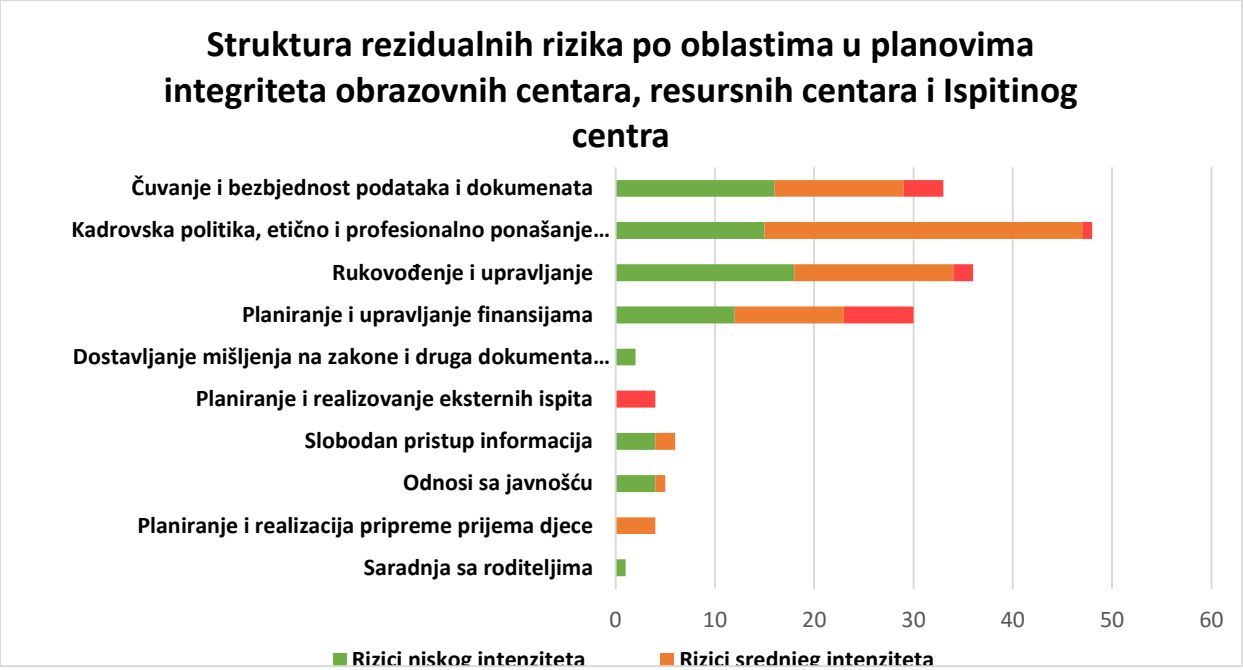
U **Ispitnom centru** najmanji prosječni intenzitet rizika je u oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“ i iznosi 10,33 (na sklali 1-100), a najveći prosječni intenzitet rizika je u oblasti „Rukovođenje i upravljanje“ i iznosi 15,66.

U **resursnim centrima** najmanji prosječni intenzitet rizika je u oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“ i iznosi 24 (na sklali 1-100), a najveći prosječni intenzitet rizika je u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ i iznosi 42.

Organi u ovom podsistemu su obradili 8 posebnih oblasti rizika. Najviše rizika je identifikovano u oblastima „Odnosi sa javnošću“ i „Slobodan pristup informacijama“, po 5, i „Planiranje i

[42] **Plan integriteta su donijeli:** Centar za stručno obrazovanje Podgorica, JU Obrazovni centar Plužine, JU Obrazovni centar Šavnik, JU Resursni centar za obrazovanje i osposobljavanje „1. jun“ Podgorica, Ju Resursni centar za školovanje i rehabilitaciju sa poremećajima sluha i govora Kotor; JU Resursni centar za djecu i mlade Podgorica i Ispitni centar Podgorica

realizovanje eksternih ispita“, koja je sadržana u planu integriteta Ispitnog centra, ukupno 4 (od kojih je većina visokog intenziteta – 4). Ukupno 2 rizika se odnose na „Dostavljanje mišljenja na zakone i druga dokumenta prema Ministarstvu prosvjete i nadležnim savjetima“, oblast koja je obrađena u planovima integriteta obrazovnih centara, dok se 1 rizik odnosi na „Saradnju sa roditeljima“, oblast koja je obuhvaćena planom integriteta pojedinih resursnih centara. Većina rizika u posebnim oblastima rizika planova integriteta je niskog intenziteta.



Grafikon 55: Struktura rezidualnih rizika po oblastima u planovima integriteta u obrazovnim centrima, rezursnim centrima i Ispitnom centru

Osnovni rizik koji je najučestaliji u planovima integriteta u ovom podsistemu je sukob interesa, sa 64 rezidualnih rizika (35,96%) koji su podvedeni pod ovaj osnovni rizik. Slijede nedozvoljeno lobiranje, drugi nejavni uticaj ili drugi oblici kršenja principa transparentnosti, sa 58 rezidualnih rizika (32,58%), zloupotreba službenog položaja, sa 31 rezidualnim rizikom (17,42%), ugrožavanje zaštite podataka, sa 24 rezidualna rizika (13,48%), nesavjestan i nestručan rad, sa 20 rezidualnih rizika (11,24%), iskorišćavanje javne funkcije, sa 18 rezidualnih rizika (10,11%), curenje informacija, sa 16 rezidualnih rizika (8,99%), zloupotreba finanijskih ovlašćenja, sa 12 rezidualnih rizika (6,74%), narušavanje principa transparentnosti, sa 11 rezidualnih rizika (6,18%), neadekvatno sprovođenje postupka javnih nabavki, sa 7 rezidualnih rizika (3,93% svih rezidualnih rizika u ovim planovima).

U planovima integriteta su zastupljeni i rizici koji se odnose na određene obaveze predviđene Zakonom o sprječavanju korupcije. Rizik od primanja nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi se odnosi na 33 rezidualna rizika (18,54%), neprijavljivanje korupcije i drugih

nezakonitih radnji na 29 rezidualnih rizika (16,29%) i nepodnošenje izvještaj o prihodima i imovini javnih funkcionera na 7 rezidualnih rizika (3,93%).

Tabela najzastupljenijih osnovnih rizika u planovima integriteta obrazovnih centara, resursnih centara i Ispitnog centra:

Osnovni rizici	Broj rezidualnih rizika koji pripadaju navednoj grupi osnovnih rizika	Procenat u odnosu na sve rezidualne rizike
1. Sukob interesa	64	35.96%
2. Nedozvoljeno lobiranje, drugi nejavni uticaj ili drugi oblici kršenja principa transparentnosti	58	32.58%
3. Primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi	33	18.54%
4. Zloupotreba službenog položaja	31	17.42%
5. Neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji	29	16.29%
6. Ugrožavanje zaštite podataka	24	13.48%
7. Nesavjestan i nestručan rad	20	11.24%
8. Iskorišćavanje javne funkcije	18	10.11%
9. Curenje informacija	16	8.99%
10. Iskorišćavanje javne funkcije ili službenog položaja	15	8.43%
11. Zloupotreba finansijskih ovlašćenja	12	6.74%
12. Narušavanje principa transparentnosti	11	6.18%
13. Zloupotreba povjerljivih službenih podataka i informacija	7	3.93%
14. Odavanje tajnih podataka	7	3.93%
15. Nepodnošenje izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera	7	3.93%
16. Neadekvatno sprovođenje postupka javnih nabavki	7	3.93%
17. Ovlašćenja u donošenju akata i odluka koje se odnose na rukovođenje i upravljanje	5	2.81%
18. Neprimjenjivanje odgovarajućih postupaka javnih nabavki	5	2.81%
19. Primanje donacija i poklona	4	2.25%
20. Povrede profesionalnih, etičkih pravila i pristrasno ponašanje sa lakšim posljedicama	3	1.69%
21. Nezakonit proces planiranja i sprovođenje procedure zapošljavanja	3	1.69%
22. Različit pristup u vezi sa obračunom honorara po osnovu zarade u dijelu nastave	2	1.12%
23. Potencijalni nepotizam	2	1.12%

24. Falsifikovanje podataka, korišćenje mobilnih aparata prilikom polaganja	1	0.56%

Osnovne oblasti

Statistika planova integriteta u ovoj grupi organa pokazuje da oblast „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ sadrži najviše rezidualnih rizika, dok je broj prepoznatih rizika najmanji u oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“.

U opadajućem nizu po zastupljenosti rizika iza „Kadrovske politike, etičnog i profesionalnog ponašanja zaposlenih“ slijedi oblast „Rukovanje i upravljanje“, „Čuvanje i bezbjednost podataka“ i na kraju „Planiranje i upravljanje finansijama“, kao oblast sa najmanje prepoznatih rizika.

U oblasti **„Kadrovske politike, etičnog i profesionalnog ponašanja zaposlenih“**, kao najzastupljenije, izdvojile su se tri konkretne mjere, i to: 1. Adekvatno popunjavanje radnih mjesta i kontrola procesa zapošljavanja; 2. Kontinuirano usavršavanje zaposlenih, kao i povećan nivo odgovornosti; 3. Povećana transparentnost prilikom ocjenjivanja i nagrađivanja nastavnika, na način da se rezultati i spisak nagrađenih nastavnika, javno objavi na oglasnoj tabli.

U oblasti **„Rukovođenja i upravljanja“**, kao najzastupljenije, izdvojile su se tri konkretne mjere, i to: 1. Poštovanje internih pravila ustanove i uvesti periodičnu obavezu da prevencija korupcije bude tema kolegijuma i sastanaka; 2. Puna transparentnost u procedurama odlučivanja u oblastima iz nadležnosti institucije i 3. Redovno praćenje rada zaposlenih, tj. sprovođenje nadzornih i kontrolnih mehanizama.

U oblasti **„Čuvanja i bezbjednost podataka“**, kao najzastupljenije, izdvojile su se dvije konkretne mjere, i to: 1. Usavršavanje internih procedura koje se tiču bezbjednosti i čuvanje podataka; 2. Redovno održavanje informacione bezbjednosti.

U oblasti **„Planiranja i upravljanja finansijama“**, kao oblast sa najmanje prepoznatih rizika, izdvojile su se dvije konkretne mjere, i to: 1. Usvajanje novih znanja iz oblasti javnih nabavki; 2. Redovno i blagovremeno dostavljanje Ministarstvu prosvjete predlog budžeta sa adekvatno iskazanim potrebama za narednu finansijsku godinu.

Posebne oblasti

Svi organi vlasti ovog podsistema su obradili posebne oblasti rizika i prepoznali odgovarajuće rizike. Najviše rizika je identifikovano u oblasti „Odnosi sa javnošću“, gdje date mjere da se u instituciji odredi službenik zadužen za odnose sa javnošću. Slijedi „Slobodan pristup informacijama“, gdje je kao osnovni rizik prepoznat u vidu velike koncentracije zadataka na samo jednoj osobi, dok je manji broj organa obradio oblast „Vannastavne aktivnosti“ i predložio mjere da se omogući roditeljima učenika uvid u način organizacije vananstavne aktivnosti. Takođe, uključena je oblast „Saradnja sa roditeljima“, u kojima je tretirano pitanje djelatnosti gdje se

sprovodi rana intervencija i stimulacija za djecu sa intelektualnim smetnjama i autizmom i sprovodi savjetodavni rad i podršku roditeljima u ranoj intervenciji, kao i edukaciju roditelja djece sa smetnjama u razvoju.

Identifikovani su rizici i u okviru oblasti „Planiranja i realizovanja eksternih ispita“, od kojih je većina visokog intenziteta, i predložene su mjere za usavršavanje internih procedura koje se tiču bezbjednosti u procesu pripreme eksternih ispita, da se poštuje Pravilnik o poslovnoj tajni, za navedena radna i odgovorna radna mjesta, kao što su: pomoćnik direktora, savjetnici za određene predmete, dizajneri, zaposleni na poslovima štampe i logistike, kao i sami programeri.

Ostali nalazi i preporuke

Prema Pravilima za izradu i sprovođenje plana integriteta menadžer integriteta je odgovorno lice za izradu i sprovođenje plana integriteta i istovremeno obavlja poslove koji se odnose na rukovođenje radnom grupom za izradu plana integriteta. Menadžer integriteta je, u ovom podsistemu, u šest organa vlasti imenovan za rukovodioca radne grupe, dok u jednom organu vlasti nijesu u tom pogledu ispoštovana Pravila za izradu i sprovođenje plana integriteta i preporučuje se da se u narednom periodu ispoštuju odredbe ovog podzakonskog akta.

Kao najzastupljeniji rizici koji su prepoznati u dostavljenim planovima integriteta, a koji se tiču obaveza koje predviđa Zakon o sprječavanju korupcije su rizici koji se odnose na obavezu evidencije primanja poklona, neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji, nepodnošenje izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera, dok pojedini planovi integriteta ne sadrže mjere koje se tiču određivanja lica zaduženih za prijem i postupanje po prijavi zviždača, neprijavljivanja podataka o sponzorstvima i donacijama, pa se preporučuje da se u narednom periodu unaprijede planovi integriteta kako bi obuhvatili pomenute rizike.

Takođe, jedan dio osnovnih rizika nije konkretizovan kroz rezidualne rizike ili što je važnije, njihovo prepoznavanje nije kao posljedicu imalo i planiranje odgovarajućih mjera za smanjenje rizika, pa je preporuka ovim organima da posebnu pažnju posvete formulisanju adekvatnih rezidualnih rizika i mjera prilikom naredne analize rizika.

3. Fakulteti, više škole i domovi učenika i studenata

Podsistem „Fakulteti, više škole i domovi učenika i studenata“ obuhvata 8 organa vlasti. Svi organi vlasti u ovom podsistemu su usvojili plan integriteta[43].

[43] **Plan integriteta su donijeli:** Univerzitet Crne Gore, JU Viša stručna škola „Policijska akademija“ Danilovgrad, JU Dom učenika Berane, JU Dom učenika i studenata „Spasić – Mašera“ Kotor, JU Dom učenika i studenata Cetinje, Dom

U planovima integriteta navedenih organa identifikovano je ukupno 187 rezidualnih rizika i planirane su 433 mjere za smanjenje ili otklanjanje rizika.

Najveći broj rizika prepoznatih u ovoj grupi organa vlasti je srednjeg intenziteta, ukupno 109 (58,29%). Identifikovano je 68 (36,36%) rizika niskog intenziteta i 10 (5,35%) rizika visokog intenziteta.

Kada su u pitanju četiri opšte oblasti rizika u planovima integriteta, najveći broj rizika identifikovan je u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ – 57 (30,48%), slijedi „Rukovođenje i upravljanje“ sa 45 rizika (24,06%). Ukupno je 32 rizika (17,11%) u „Planiranju i upravljanju finansijama“, a 23 rizik (12,30%) u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“.

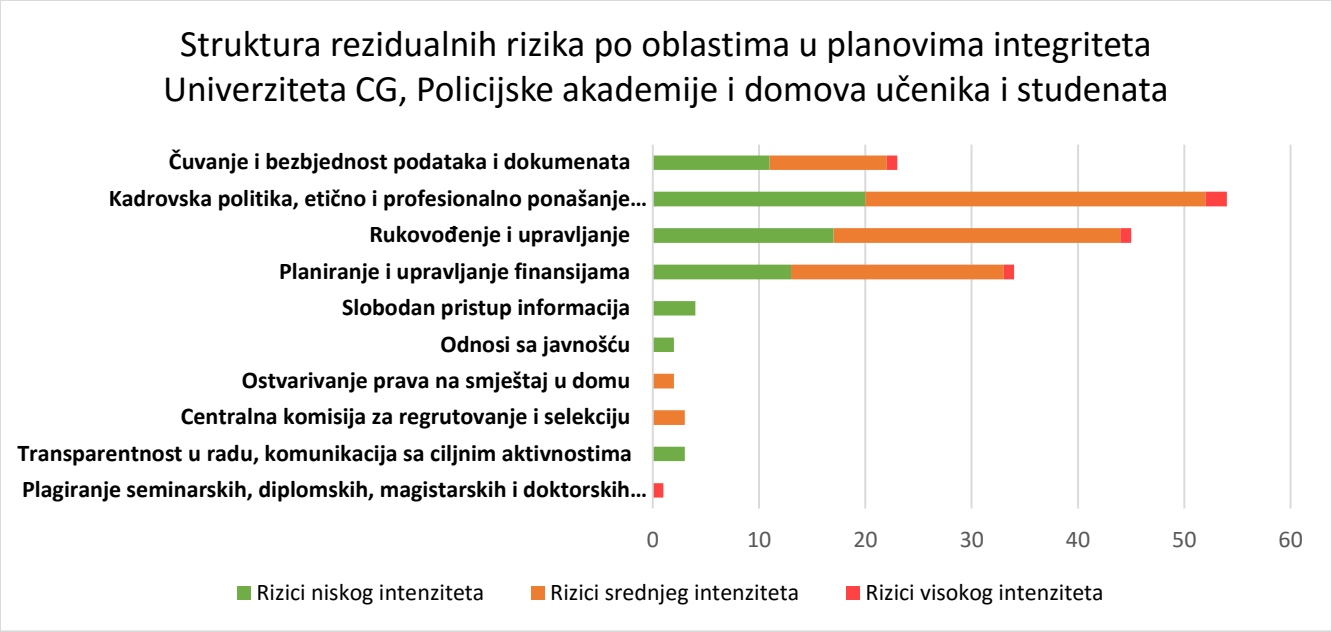
U **Univerzitetu Crne Gore** najmanji prosječni intenzitet rizika je u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka“ i iznosi 4,5 (na skali 1-100), a najveći prosječni intenzitet rizika je u oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“ i iznosi 23.

U **Policijskoj akademiji** najmanji prosječni intenzitet rizika je u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ i iznosi 13,67 (na sklali 1-100), a najveći prosječni intenzitet rizika je u oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“ i iznosi 29.

U **domovima učenika i studenata** najmanji prosječni intenzitet rizika je u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka“ i iznosi 17 (na skali 1-100), a najveći prosječni intenzitet rizika je u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ i iznosi 22,94.

Organi u ovom podsistemu su obradili 6 posebnih oblasti rizika. Najviše rizika je identifikovano u oblasti „Slobodan pristup informacijama“, ukupno 4, „Odnosi sa javnošću“, ukupno 2 i u oblasti „Ostvarivanje prava na smještaj u domu“, ukupno 2, koji su prepoznati u planovima integriteta domova učenika i studenata. Ukupno 2 rizika se odnose na „Transparentnost u radu i komunikaciju sa ciljnim aktivnostima“, a 1 rizik na „Plagiranje seminarskih, diplomskih, magistarskih i doktorskih radova“, koji je prepoznat u planu integriteta Univerziteta Crne Gore. Dva rizika se odnose se „Centralnu komisiju za regrutovanje i selekciju“, koja je kao oblast rizika uključena u plan integriteta Policijske akademije.

učenika i studenata Podgorica, JU dom učenika i studenata „Braća Vučinić“ Nikšić i JU Dom učenika „Dušan Marović“ Bar



Grafikon 56: Struktura rezidualnih rizika po oblastima u planovima integriteta Univerziteta CG, Policijske akademije i domova učenika i studenata

Osnovni rizik koji je najučestaliji u planovima integriteta u ovom podsistemu je nedozvoljeno lobiranje, drugi nejavni uticaj ili drugi oblici kršenja principa transparentnosti, sa 60 rezidualnih rizika (32,09%) koji su podvedeni pod ovaj osnovni rizik. Slijede sukob interesa, sa 40 rezidualnih rizika (21,39%), narušavanje integriteta, sa 28 rezidualnih rizika (14,97%), Donošenje nezakonitih i neetičnih odluka, sa 22 rezidualna rizika (114,76%), nesavjestan rad, sa 21 rezidualnim rizikom (11,23%), Iskorišćavanje javne funkcije ili službenog položaja / Prekoračenje i zloupotreba službenih nadležnosti, sa 18 rezidualnih rizika (9,63%), ugrožavanje zašite podataka, sa 16 rezidualnih rizika (8,56%), neblagovremeno i neažurno obavljanje povjerenih poslova, sa 9 rezidualnih rizika (4,81%), neadekvatno strateško planiranje, sa 8 rezidualnih rizika (4,28%), neadekvatno sprovođenje postupka javnih nabavki, sa 7 rezidualnih rizika (3,74%), povreda profesionalnih, etičkih pravila i pristrasno ponašanje, sa 6 rezidualnih rizika (3,21%), nezakonit proces planiranja i sprovođenja procedure zapošljavanja, 6 rezidualnih rizika (3,21% svih rezidualnih rizika).

Ukupno 9 rezidualnih rizika odnosi se na ugrožavanje službenog lica kod otkrivanja i prijavljivanja sumnje na korupciju i druge povrede integriteta (4,81%), a 12 na neprijavljivanje korupcije (6,42%). Kada su u pitanju druge obaveze koje proističu iz Zakona o sprječavanju korupcije, organi vlasti su u plan integriteta uključili 24 rizika (12,83%) koji se odnose na primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi, sa 24 rezidualna rizika.

Tabela najzastupljenijih osnovnih rizika u podsistemu fakulteti, više škole i domovi učenika i studenata

Osnovni rizici	Broj rezidualnih rizika koji pripadaju navednoj grupi osnovnih rizika	Procenat u odnosu na sve rezidualne rizike
1. Nedozvoljeno lobiranje, drugi nejavni uticaj ili drugi oblici kršenja principa transparentnosti	60	32.09%
2. Sukob interesa	40	21.39%
3. Narušavanje integriteta	28	14.97%
4. Primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi	24	12.83%
5. Donošenje nezakonitih i neetičkih odluka	22	11.76%
6. Nesavjestan rad	21	11.23%
7. Iskorišćavanje javne funkcije ili službenog položaja / Prekoračenje i zloupotreba službenih nadležnosti	18	9.63%
8. Ugrožavanje zaštite podataka	16	8.56%
9. Neprijavljivanje korupcije	12	6.42%
10. Neefikasna i neracionalna kadrovska politika	10	5.35%
11. Ugrožavanje službenog lica kod otkrivanja i prijavljivanja sumnje na korupciju i druge povrede integriteta	9	4.81%
12. Neblagovremeno i neažurno obavljanje povjerenih poslova	9	4.81%
13. Curenje informacija	9	4.81%
14. Neadekvatno strateško planiranje	8	4.28%
15. Zloupotreba službenih podataka	7	3.74%
16. Neadekvatno sprovođenje postupka javnih nabavki	7	3.74%
17. Povrede profesionalnih, etičkih pravila i pristrasno ponašanje	6	3.21%
18. Nezakonit proces planiranja i sprovođenje procedure zapošljavanja	6	3.21%
19. Zloupotreba ovlašćenja	5	2.67%
20. Novi pristup i kontola zapošljavanja kroz analizu opterećenja zaposlenih i potrebe za novim kadrovima	4	2.14%
21. Nedovoljno informisanje interne i eksterne javnosti o radu institucije i nedovoljna koordinacija i zajednički rad na plasiranju informacija od javnog interesa	3	1.60%
22. Sporadični slučajevi uslovljavanja studenata	2	1.07%
23. Narušavanje integriteta u postupcima javnih nabavki	2	1.07%
24. Gubitak povjerenja građana u rad službenika i institucije	2	1.07%
25. Donošenje nezakonitih odluka o utvrđivanju Rang i Bodovnih lista suprotno podzakonskim propisima	2	1.07%
26. Upravljanje projektima, različit pristup tumačenju isplate honorara po različitim tipovima projekata	1	0.53%

27. Rizik korupcije prilikom utvrđivanja rang liste studenata koji su ostvarili pravo na dom	1	0.53%
28. Primanje mita za useljenje u dom	1	0.53%
29. Podaci o upisanim studentima po predmetima, podaci o magistarskim i doktorskim disertacijama	1	0.53%
30. Nedovoljno informisanje studenata o procedurama dodjela priznanja i učešću u vannastavnih studenata	1	0.53%
31. Nedostatak softvera za provjeru plagijarizma i neadekvatno navođenje izvora	1	0.53%
32. Nedosljednosti u naplati školarine	1	0.53%
33. Korišćenje službenog položaja za ličnu korist	1	0.53%
34. Kontrola upisne politike na osnovu licencom dozvoljenog broja	1	0.53%
35. Falsifikovanje podataka, korišćenje nedozvoljenih sredstava prilikom polaganja ispita	1	0.53%

Osnovne oblasti

Na osnovu statistike izrađenih planova integriteta, proizilazi da oblast „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ sadrži najviše rizika, dok je broj prepoznatih rizika najmanji u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka“.

U opadajućem nizu po zastupljenosti rizika iza „Kadrovske politike, etičnog i profesionalnog ponašanja“ zaposlenih slijedi oblast „Rukovanje i upravljanje“, „Planiranje i upravljanje finansijama“ i na kraju „Čuvanje i bezbjednost podataka“, kao oblast sa najmanje prepoznatih rizika.

U oblasti **„Kadrovske politike, etičnog i profesionalnog ponašanja zaposlenih“**, kao najzastupljenije, izdvojile su se četri konkretne mjere, i to: 1. Kontrola procesa zapošljavanja zaposlenih u instituciji; 2. Uvesti periodučnu obavezu da prevencija korupcije bude tema kolegijuma sastanaka i razgovora; 3. Povećanje transparentnosti prilikom ocjenjivanja i nagrađivanja zaposlenih i objavljivanje spiska nagrađenih na oglasnoj tabli Ustanove i 4. Obezbijediti redovno sprovođenje plana i programa stručnog usavršavanja.

U oblasti **„Rukovođenja i upravljanja“**, kao najzastupljenije, izdvojile su se tri konkretne mjere, i to: 1. Puna transparentnost u procedurama odlučivanja u oblastima iz nadležnosti institucije; 2. Praćenje postojećih procedura i mogućnost unapređenja istih i 3. Uspostaviti i razraditi kriterijume za objektivnu ocjenu rada, napredovanja i nagrađivanja službenika.

U oblasti **„Planiranja i upravljanja finansijama“**, kao najzastupljenije, izdvojile su se dvije konkretne mjere, i to: 1. Redovno sprovoditi unutrašnje finansijske kontrole i postupati po preporukama eksternih revizora i inspekcija; 2. Pohađati obuke i seminare iz oblasti finansija i javnih nabavki.

U oblasti **„Čuvanja i bezbjednost podataka“**, kao oblast sa najmanje prepoznatih rizika, izdvojile su se tri konkretne mjere, i to: 1. Uvesti mjere kontrole bezbjednosti i tehničke sigurnosti podataka i dokumenata; 2. Obučiti zaposlene o bezbjednom rukovanju podacima u elektronskoj formi i 3. Vršiti redovne kontrole nad prijemom i razvrstavanjem dokumentacije u cilju sprječavanja gubljenja i oštećenja dokumentacije.

Neki od zastupljenijih osnovnih rizika koji se direktno odnose na djelatnost visokoškolstva, 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 tranparentnosti samog postupka. Drugi rizici koji se neposredno tiču visokoškolstva su upisna politika, prekomjereni upis samofinansirajućih studenata, te je na to predložena mjera da se licenciraju studijski programi i unaprijedi baza Centra informacionog sistema.

Posebne oblasti

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, same odluke sa pojašnjenjima bodovanja. 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.

Što se tiče posebnih oblasti, kada je u pitanju sistem visokoškolstva, analizirana je oblast “Plagiranje seminarskih, diplomskih, magistarskih i doktorskih radova“, gdje su kao mjere za smanjenje, odnosno otklanjanje rizika predložene nabavka softvera za provjeru plagijarizma, i izrada priručnika za pravilno citiranje i navođenje izvora. Druga oblast je „Polaganje ispita na prevaran način“, gdje je naveden rezidualni rizik da mogu postojati tehnički i organizacioni nedostaci u izvođenju ispita na fakultetima sa velikim brojem studenata, a kao predložena mjera za otklanjanje tog rizika je promocija načela etičnog ponašanja studenata i nabavka opreme.

Ostali nalazi i preporuke

Kao najzastupljeniji rizici koji su prepoznati u dostavljenim planovima integriteta podsistema, a koji se tiču obaveza iz Zakona o sprječavanju korupcije su rizici koji se odnose na obavezu

evidencije primanja poklona, prijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji, dok pojedini planovi integriteta ne sadrže mjere koje se tiču podnošenja izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera, prijavljivanja podataka o spozorstvima i donacijama, pa se preporučuje da se u narednom periodu unaprijede planovi integriteta u tom pogledu.

Kada je u pitanju neodređivanje lica zaduženih za prijem i neadekvatno postupanje po prijavi zviždača, u pojedinim planovima integriteta ovi problemi prepoznati su kroz predložene mjere za smanjenje, odnosno otklanjanje rizika, a nijesu prepoznati kroz osnovne rizike, niti su konkretizovani kroz rezidualne rizike, pa je preporuka svim organima da uključe navedena pitanja u plan integriteta.

Izvještaj **"Polazna procjena integriteta u visokom obrazovanju u Crnoj Gori"**, koji su izradili eksperti Savjeta Evrope u okviru projekta „Jačanje integriteta i borba protiv korupcije u visokom obrazovanju", sadrži niz preporuka koje se odnose na integritet u visokom obrazovanju, a koje bi takođe trebalo uzeti u obzir prilikom planiranja antikorupcijskih mjera i mjera za podizanje integriteta na Univerzitetu Crne Gore i drugim visokoškolskim ustanovama[44]. Relevantne preporuke su date u nastavku:

- Treba maksimalno iskoristiti mogućnosti za jačanje integriteta prilikom imenovanja akademskog osoblja u skladu sa Zakonom o visokom obrazovanju iz oktobra 2014. godine i njegovim jasnim određenjem „akademskih zvanja" univerzitetskog osoblja u Crnoj Gori, kao i uslova i postupaka koje treba ispuniti kako bi se dobila različita zvanja. Takođe, maksimalno treba iskoristiti mogućnosti postizanja kvaliteta u zapošljavanju na osnovu pozitivnih dostignuća u pogledu nivoa plata na Univerzitetu Crne Gore koje se smatraju dovoljno visokim za zapošljavanje osoblja. (preporuka 6a)
- Kadrovski problemi identifikovani u pripremljenoj „Strategiji za razvoj visokog obrazovanja u Crnoj Gori (2016-2020)" moraju se rješavati, kao što je opterećenje akademskog osoblja i potreba za pojačanim stručnim usavršavanjem akademskog osoblja. (preporuka 6b)
- Svi relevantni akteri treba da ulože maksimalne napore da bi se osiguralo da se navedeni proces unaređenja akademskog osoblja primjenjuje pravično i strogo. Odgovarajuće ugovore treba ponuditi asistentima. Konkretno, pozicije docenta, odnosno vanrednog profesora, odnosno redovnog profesora treba da imaju samo oni koji imaju potrebne odgovarajuće akademske vještine. (preporuka 6c)
- Svi relevantni akteri moraju rješavati značajne probleme sa plagiranjem sa kojima se suočava sistem visokog obrazovanja u Crnoj Gori (i takođe prihvatiti da oni nisu jedinstveni u toj zemlji, već da su uobičajeni u mnogim zemljama). (preporuka 7a)
- S obzirom na istaknute probleme sa plagiranjem, treba dati podršku razvoju softvera na odgovarajućim jezicima kroz koji se mogu analizirati akademski radovi studenata i osoblja.

[44] "Polazna procjena integriteta u visokom obrazovanju u Crnoj Gori", eksperti Savjeta Evrope profesor Ian Smith, Univerzitet Zapadne Škotske, i profesor Tom Hamilton, Universitet u Stirlingu; objavljeno u okviru projekta „Jačanje integriteta i borba protiv korupcije u visokom obrazovanju", decembar 2016. godine

Konkretno, to bi trebalo da uključi potpuno povezivanje sa predlozima u izvještaju projekta Svjetske banke o „Studiji izvodljivosti za predloženi prilagođeni sistem za sprječavanje plagijarizma u Crnoj Gori“. (preporuka 7b)

- Svi relevantni akteri moraju rješavati ozbiljne prijetnje od potencijalne upotrebe sofisticiranih elektronskih uređaja kao načina za prepisivanje u sistemu visokog obrazovanja sa kojima se suočava Crna Gora (opet, istovremeno priznajući da to nije jedinstveno za tu zemlju, već da je zaista uobičajeno u mnogim zemljama). (preporuka 8a)
- U okviru Univerziteta Crne Gore, a po potrebi i u drugim visokoškolskim ustanovama, treba obezbijediti podršku za finansiranje elektronskih uređaja za ometanje, da bi se poboljšala bezbjednost od pokušaja elektronskog prepisivanja na ispitima. (preporuka 8b)
- Univerzitet Crne Gore i druge visokoškolske ustanove i dalje treba da pridaju važnu ulogu akademskom osoblju sa integritetom u nadgledanju svojih ispita kao metod prevencije prepisivanja na ispitima. (preporuka 8c)
- Svi relevantni akteri treba da nastave rad na temeljima pozitivnih rezultata u izradi Etičkog kodeksa i formiranju Etičke komisije na Univerzitetu Crne Gore, i ističu vrijednost ovog posla, kao modela za druge visokoškolske ustanove. (preporuka 9a)
- Veću dosljednost treba primijeniti pri upotrebi Etičkog kodeksa na Univerzitetu Crne Gore, naročito obezbjeđujući da se slični slučajevi plagijata ili prepisivanja rješavaju energično i dosljedno na svim fakultetima. (preporuka 9b)

4. Srednje škole

Podsistem srednjih škola obuhvata 41 organ vlasti. Svi organi vlasti obuhvaćeni ovim podsistemom usvojili su plan integriteta[45].

[45] **Plan integriteta su donijele:** 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 ekonomska škola „Mirko Vešović“ Podgorica, JU Srednja ekonomsko-ugostiteljska škola Bar, JU Srednja ekonomsko-ugostiteljska škola Nikšić, JU Srednja elektro-ekonomska škola Bijelo Polje, JU Srednja mješovita škola „Danilo Kiš“ Budva, JU Srednja mješovita škola „17. septembar“ Žabljak, JU Srednja mješovita škola „Ivan Goran Kovačić“ Herceg Novi, JU Srednja poljoprivredna škola Bar, JU Srednja stručna škola Cetinje, JU Srednja stručna škola Rožaje, JU Srednja stručna škola „Spasoje Raspopović“ Podgorica, JU Srednja stručna škola Berane, JU Srednja stručna škola Bijelo Polje, JU Srednja stručna škola „Ivan Uskoković“ Podgorica, JU Srednja stručna škola Pljevlja, JU Srednja medicinska škola „Dr Branko Zogović“ Berane, JU Srednja stručna škola „Vukadin Vukadinović“ Berane, JU Srednja medicinska škola Podgorica, JU Srednja građevisnko-geodetska škola „Marko Radović“ Podgorica, JU Srednja stručna škola Nikšić, JU Gimnazija Cetinje, JU Gimnazija Kotor, JU Srednja likovna škola „Petar Lubarda“ Cetinje i Srednja mješovita škola „Mladost“ Tivat

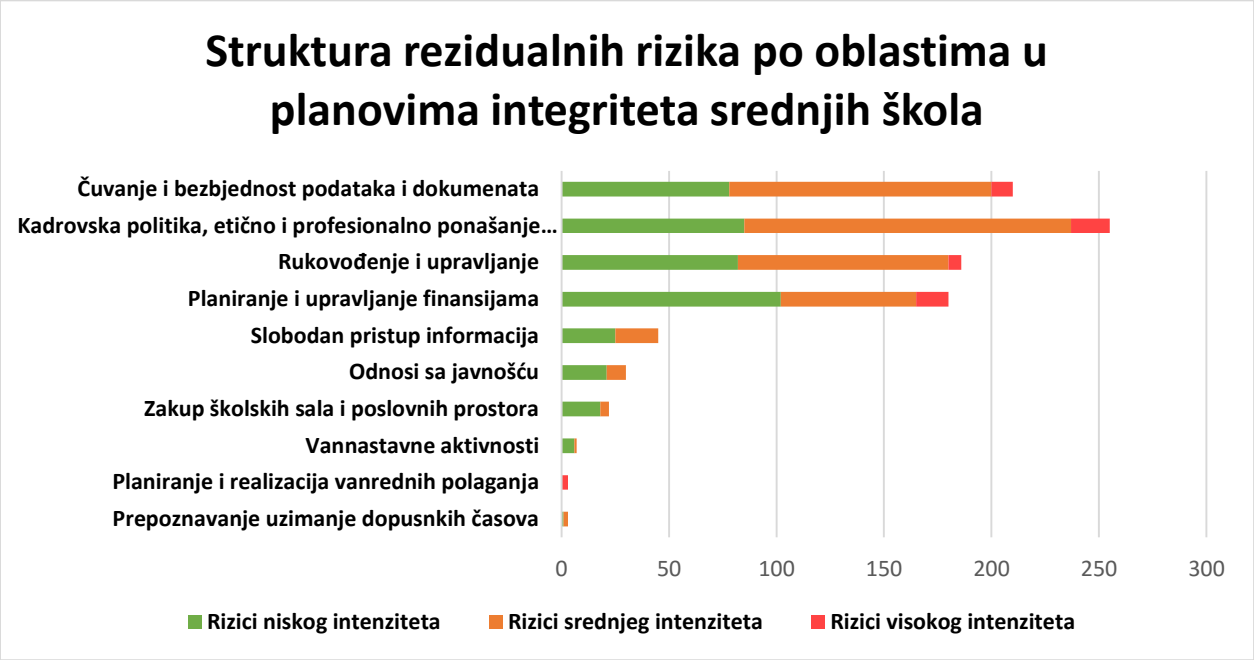
U planovima integriteta navedenih organa identifikovano je ukupno 1005 rezidualnih rizika i planirane su 1204 mjere za smanjenje ili otklanjanje rizika.

Najveći broj rizika prepoznatih u srednjim školama je srednjeg intenziteta, ukupno 519 (51,64%). Identifikovano je 428 (42,59%) rizika niskog intenziteta i 58 (5,77%) rizika visokog intenziteta.

Kada su u pitanju četiri opšte oblasti rizika u planovima integriteta, najveći broj rizika identifikovan je u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ – 255 (25,37%), slijedi „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ sa 210 rizika (20,89%). Ukupno je 186 rizika (18,51%) u „Rukovođenje i upravljanje“, a 180 rizika (17,91%) u oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“.

Najmanji prosječni intenzitet rizika je u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ i iznosi 18,20 (na skali 1-100), a najveći prosječni intenzitet rizika je u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ i iznosi 25,28.

Srednje škole su obradile 6 posebnih oblasti rizika. Najviše rezidualnih rizika je identifikovano u oblastima „Slobodan pristup informacija“, ukupno 45 rizika, i „Odnosi sa javnošću“, ukupno 21 rizik. Ukupno 18 rizika se odnosi na „Zakup školskih sala i poslovnih prostora“, dok se 6 rizika odnosi na „Vannastavne aktivnosti“. Većina rizika u posebnim oblastima planova integriteta je niskog intenziteta.



Grafikon 57: Struktura rezidualnih rizika po oblastima u planovima integriteta srednjih škola

Osnovni rizik koji je najučestaliji u planovima integriteta u podsistemu srednjih škola je sukob interesa, sa 195 rezidualnih rizika (19,40%) koji su podvedeni pod ovaj osnovni rizik. Slijede

zloupotreba službenih podataka, sa 178 rezidualnih rizika (17,71%), nedozvoljeno lobiranje, drugi nejavni uticaj ili drugi oblici kršenja principa transparentnosti, sa 134 rezidualna rizika (13,33%), narušavanje integriteta institucije i zaposlenih, sa 93 rezidualna rizika (9,25%), zloupotreba službenog položaja, sa 83 rezidualna rizika (8,26%), donošenje nezakonitih odluka, sa 66 rezidualnih rizika (6,57%), nesavjestan, nestručan rad, neblagovremeno i neažurno obavljanje povjerenih poslova, sa 52 rezidualna rizika (5,17%), neadekvatno sprovođenje postupka javnih nabavki, sa 38 rizika (3,78%), neadekvatno planiranje i izvršenje budžeta, sa 12 rezidualnih rizika (1,19%), nedostatak softvera za efikasnu provjeru plagijarizma, sa 12 rezidualnih rizika (1,19% svih rezidualnih rizika u srednjim školama).

U planovima integriteta su zastupljeni i rizici koji se odnose na određene obaveze predviđene Zakonom o sprječavanju korupcije. Rizik od primanja nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi se odnosi na 78 rezidualnih rizika (7,76%), neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji na 44 rezidualna rizika (4,38%) i ugrožavanje službenog lica kod otkrivanja i prijavljivanja sumnje na korupciju i druge povrede integriteta na 28 rezidualnih rizika (2,79%).

Tabela najzastupljenijih osnovnih rizika u planovima integriteta srednjih škola:

Osnovni rizici		Broj rezidualnih rizika koji pripadaju navednoj grupi osnovnih rizika	Procenat u odnosu na sve rezidualne rizike
1.	Sukob interesa	195	19,40%
2.	Zloupotreba službenih podataka	178	17,71%
3.	Nedozvoljeno lobiranje, drugi nejavni uticaj ili drugi oblici kršenja principa transparentnosti	134	13,33%
4.	Narušavanje integriteta institucije i zaposlenih	93	9,25%
5.	Zloupotreba službenog položaja	83	8,26%
6.	Primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi	78	7,76%
7.	Donošenje nezakonitih odluka	66	6,57%
8.	Curenje informacija	56	5,57%
9.	Ugrožavanje zaštite podataka	54	5,37%
10.	Nesavjestan, nestručan rad, neblagovremeno i neažurno obavljanje povjerenih poslova	52	5,17%
11.	Neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji	44	4,38%
12.	Neadekvatno sprovođenje postupka javnih nabavki	38	3,78%
13.	Nečuvanje podataka i dokumenata	36	3,58%
14.	Gubitak povjerenja građana u rad službenika i institucije	34	2,38%

15. Neadekvatno strateško planiranje	31	3,08%
16. Ugrožavanje bezbjednosti službenih podataka i dokumentata	35	3,48%
17. Iskorišćavanje javne funkcije ili službenog položaja	31	3,08%
18. Ugrožavanje službenog lica kod otkrivanja i prijavljivanja sumnje na korupciju i druge povrede integriteta	28	2,79%
19. Nezakonit proces planiranja i sprovođenje procedure zapošljavanja	16	1,59%
20. Prekoračenje i zloupotreba službenih nadležnosti	15	1,49%
21. Povrede profesionalnih, etičkih pravila i pristrasno ponašanje	15	1,49%
22. Nezakonit uticaj na rukovodioce ili zaposlene	14	1,39%
23. Nepodnošenje kvartalnih finansijskih izvještaja	12	1,19%
24. Neadekvatno planiranje i izvršavanje budžeta	12	1,19%
25. Nepravilnosti i narušavanje integriteta u postupcima javnih nabavki	11	1,09%
26. Loša organizacija procesa rada	10	1,00%
27. Zloupotreba finansijskih ovlašćenja	9	0,90%
28. Nepoštovanje radnih obaveza i narušavanje radne discipline	9	0,90%
29. Nepostojanje jasne strategije upravljanja, misije i vizije	9	0,90%
30. Sporadični slučajevi uslovljavanja učenika	6	0,60%
31. Odavanje tajnih podataka	5	0,50%
32. Upisna politika, ocjenjivanje	3	0,30%
33. Nepoštovanje pravila i postupaka utvrđenih Zakonom o javnim nabavkama	3	0,30%
34. Nedostatak softvera za efikasnu provjeru plagijarizma	3	0,30%
35. Neadekvatno citiranje korišćenih izvora, nedovoljan nivo informacijske pismenosti	3	0,30%
36. Neefikasna i neracionalna kadrovska politika	2	0,20%
37. Podaci o upisanim ucenicima po smjerovima, podaci o stručnim i završnim ispitima, podaci o vanrednim kandidatima	1	0,10%

Osnovne oblasti

Oblast „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ je oblast sa najvećom zastupljenošću rizika u planovima integriteta srednjih škola, dok je broj prepoznatih rizika najmanji u oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“.

U opadajućem nizu po zastupljenosti rizika iza „Kadrovske politike, etičnog i profesionalnog ponašanja zaposlenih“ slijedi oblast „Čuvanje i bezbjednost podataka“, „Rukovođenje i

upravljanje“ i na kraju „Planiranje i upravljanje finansijama“, kao oblast sa najmanje prepoznatih rizika.

U oblasti **„Kadrovske politike, etičnog i profesionalnog ponašanja zaposlenih“**, kao najzastupljenije, izdvojeno je nekoliko konkretnih mjera, i to: 1. Kontrola transparentnosti rada, kao i procesa zapošljavanja i sprovođenje nadzornih i kontrolnih mehanizama; 2. Uvesti edukaciju i obavezu da se na svim kolegijumima raspravlja o temi integriteta i prevenciji korupcije, kao jednoj od obaveznih tačaka dnevnog reda i sprovoditi obuke zaposlenih o etici i integritetu; 3. Izvršiti procjenu potrebnog kadra za efikasno sprovođenje poslova iz nadležnosti ustanove; 4. Obezbijediti redovno sprovođenje plana i programa stručnog usavršavanja i 5. Povećanje transparentnosti prilikom ocjenjivanja i nagrađivanja službenika na način što će se rezultati ocjenjivanja i spisak nagrađenih službenika javno objavljivati na oglasnoj tabli.

U oblasti **„Rukovođenja i upravljanja“**, kao najzastupljenije, izdvojile su se tri konkretne mjere, i to: 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; 2. Učestovanje u primjeni i sprovođenju procedure odlučivanja, donošenja opštih i pojedinačnih akata i razmotriti usvajanje procedura o diskrecionom odlučivanju i 3. Osigurati učešće svih relevatnih subjekata prilikom kreiranja politike razvoja u upravljanja i redovno u toku godine izvještavati o sprovođenju strateških dokumenata, planova i programa.

U oblasti **„Planiranja i upravljanja finansijama“**, izdvojile su se tri konkretne mjere, 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. Donijeti interno uputstvo za praćenje sprovođenja ugovora o javnoj nabavci i obavezno uključivanje po jednog eksperta iz oblasti na koju se odnosi konkretna javna nabavku u sastavu Komisije; 3. Usvajanje kvartalnih izvještaja na Školskom odboru o realizaciji finansijskog plana i podnošenja izvještaja Ministarstvu prosvjete.

U oblasti **„Čuvanja i bezbjednost podataka“**, kao oblast sa najmanje prepoznatih rizika, kao najzastupljenije, izdvojile su se tri konkretne mjere, i to: 1. Obučiti zaposlene o bezbjednom rukovanju podacima u elektronskoj formi i pružanje stručne pomoći, i edukacija zaposlenih o MEIS aplikaciji (elektronski dnevnici); 2. Jačanje transparentnosti rada i 3. Redovna kontrola podataka u MEIS aplikaciji i obezbijediti uslove za fizičko obezbjeđenje imovine i time obezbijediti kontinuirani nadzor nad podacima.

Posebne oblasti

Svi organi vlasti ovog podsistema su obradili posebne oblasti i prepoznali odgovarajuće rizike. Najveći broj rezidualnih rizika je u oblasti „Odnosi s javnošću“, gdje su identifikovani rizici i date mjere, da se u instituciji odredi službenik zadužen za odnose sa javnošću, i da se poveća broj

informacija o radu institucije po sopstvenoj inicijativi i na zahtjev medija i javnosti i time redovno ažurira internet stranica škole. Slijedi „Slobodan pristup informacijama“, gdje su predložene mjere u vidu redovnog objavljivanja i ažuriranja propisa koji regulišu rad ustanove na internet stranici i objavljivanja vodiča za slobodan pristup informacija. Mali broj škola obradio je oblast „Vannastavne aktivnosti“ i predložio 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 omogućio roditeljima učenika uvid u način organizacije putovanja, plan putovanja i trošenje novčanih sredstava.

Jedan dio srednjih škola je obradio i oblast „Davanja u zakup školskih prostora“, gdje su identifikovani rizici sa datim mjerama u vidu jačanja transparentnosti rada, što podrazumijeva samu proceduru postupka, 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 o zakupu na sjednicama stručnih organa, nastavničkog vijeća i na oglasnoj tabli škole.

Uzimajući u obzir da je ovu oblast rizika obradio mali broj srednjih škola, potrebno je da ostale škole razmotre dodavanje iste u plan integriteta, radi unaprijeđenja kontrole postupka izdavanja školskih prostorija i smanjenja prostora za moguće nepravilnosti.

Dvije sljedeće oblasti koje su obuhvaćene kroz manji broj planova integriteta ovog podsistema su: „Vanredna polaganja“, gdje je kao mjera predloženo usavršavanje internih procedura koje se tiču bezbjednosti u procesu pripreme vanrednih polaganja, i „Kupovina ocjena“, gdje je rezidualni rizik definisan kao moguće podmićivanje nastavnog osoblja ili korišćenja uticaja, poslovnog, rođačkog ili političkog, a kao mjera za suzbijanje tog rizika planirana je promocija načela Etičkog kodeksa i obezbjeđivanje da se ocjene stiču na osnovu zasluga.

Ostali nalazi i preporuke

Prema Pravilima za izradu i sprovođenje plana integriteta, menadžer integriteta je odgovorno lice za izradu i sprovođenje plana integriteta i istovremeno obavlja poslove koji se odnose na rukovođenje radnom grupom za izradu plana integriteta. Menadžer integriteta je, u ovom podsistemu, u 35 organa vlasti imenovan za rukovodioca radne grupe, dok u šest organa vlasti nijesu u tom pogledu ispoštovana Pravila za izradu i sprovođenje planova integriteta i preporučuje se da se u narednom periodu ispoštuju odredbe ovog podzakonskog akta.

Kao najzastupljeniji rizici koji su prepoznati u dostavljenim planovima integriteta podsistema srednjih škola, a koji se tiču obaveza predviđenih Zakonom o sprječavanju korupcije su rizici koji se odnose na obavezu evidencije primanja poklona, prijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji, dok pojedini planovi integriteta ne sadrže mjere koje se tiču podnošenja izvještaja o

prihodima i imovini javnih funkcionera, prijavljivanja podataka o spozorstvima i donacijama. S tim u vezi, preporučuje se da se u narednom periodu unaprijede planovi integriteta kako bi obuhvatili pomenute rizike.

Neodređivanje lica zaduženih za prijem i postupanje po prijavi zviždača je kao problem prepoznato u pojedinim planovima integriteta kroz mjere za smanjenje i otklanjanje rizika, a nije kroz osnovne rizike, niti je konkretizovano kroz rezidualne rizike.

Veliki broj planova integriteta u ovom podsistemu ima određene nedostatke, a nekoliko škola je donijelo kvalitetne i detaljno razrađene planove integriteta i planiralo adekvatne mjere za savladavanje rizika. Kod određenog broja planova integriteta srednjih škola primijećeno je da izradi plana nije prethodila temeljna analiza rizika u instituciji, već su prilikom izrade ovog dokumenta uglavnom korišćeni modeli i primjeri planova integriteta drugih institucija, dok su neki planovi integriteta u ovom podsistemu skoro identični, pa je preporuka ovom dijelu organa da se prilikom revizije plana integriteta izvrši analiza rizika na osnovu uočenih nepravilnosti iz prethodne godine.

5. Osnovne i muzičke škole

Podsistem osnovne i muzičke škole obuhvata 174 organa vlasti, odnosno 160 osnovnih i 14 muzičkih škola. Svaka od njih je u 2016. godini donijela plan integriteta[46].

[46] **Plan integriteta su donijele:** JU OŠ „Stefan Mitrov Ljubiša“ Budva, JU OŠ „Balotiće“ Balotiće, Rožaje, JU OŠ „Dr Dragiša Ivanović“ Podgorica, JU OŠ „Marko Miljanov“ Podgorica, JU OŠ „Vuk Karadžić“ Berane, JU OŠ „25.maj“ Vrbica, Petnjica, JU OŠ „Njegoš“ Kotor, JU „Druga osnovna škola“ Budva, JU OŠ „Ivo Visin“ Prčanj, JU OŠ Vuk Karadžić“ Podgorica, JU OŠ „Bratstvo jedinstvo“ Kovačevići, JU OŠ „Boro Vukmirović“ Rijeka Crnojevića, JU OŠ „Dušan Bojović“ Župa Nikšićka, JU OŠ „Milija Nikčević“ Kličevo, Nikšić, JU OŠ Niko Maraš“ Podgorica, JU OŠ „Salko Aljković“ Pljevlja, JU OŠ „Blažo Mraković“ Donji Zagarač, Danilovgrad, JU OŠ „Vojin Popović“ Drezga, Podgorica, JU OŠ „9. maj“ Sutivan, Bijelo Polje, JU OŠ „Aleksa Đilas Bećo“ Mojkovac, JU OŠ „Bogdan Kotlica“ Boan, JU OŠ „Boško Radulović“ Komani, Podgorica, JU OŠ „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, Njegnjevo, JU OŠ „Radoje Čizmović“ Ozrinići, JU OŠ „Radomir Mitrović“ Berane, JU OŠ „21. maj“ Goduša, Bijelo Polje, JU OŠ „25. maj“ Rožaje, JU OŠ „20. novembar“ Dinoša, Podgorica, JU OŠ „Aleksa Bećo Đilas“ Ravna Rijeka, Bijelo Polje, JU OŠ „Anto Đedović“ Bar, JU OŠ „Bajo Jojić“ 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 Ćorović“ 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

Planovima integriteta navedenih organa identifikovano je ukupno 3438 rezidualnih rizika i planirano je 4015 mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika.

Najveći broj rizika prepoznatih u osnovnim i muzičkim školama je niskog intenziteta, ukupno 1930 (56,14%). Identifikovano je 1447 (42,09%) rizika srednjeg intenziteta i 47 (1,37%) rizika visokog intenziteta.

Kada su u pitanju četiri opšte oblasti rizika u planovima integriteta, najveći broj rizika identifikovan je u oblasti „Rukovođenje i upravljanje“ – 872 (25,36%), slijedi „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ sa 842 rizika (24,50%). Ukupno je 689 rizika identifikovano (20,04%) u „Planiranju i upravljanju finansijama“, a 631 rizik (18,35%) u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“.

U **muzičkim školama** najmanji prosječni intenzitet rizika je u oblasti „Rukovođenje i upravljanje“ i iznosi 11,95 (na skali 1-100), a najveći prosječni intenzitet rizika je u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ i iznosi 21,08. Najveći broj „niskih rizika“ identifikovan je u oblasti „Rukovođenje i upravljanje“, ukupno 49 rizika.

„Mojsije Stevanović“ Manastir Morača, JU OŠ „Nikola Đurković“ Radanovići, JU OŠ „Negoš“ Cetinje, JU OŠ „Njegoš“ Spuž, Danilovgrad, JU OŠ „Orjenski bataljon“ Bijela, Herceg Novi, JU OŠ „Polica, Polica, JU OŠ „Radojica Perović“ Podgorica, JU OŠ „Rifat Burdžović“ Tršo, Lozna, JU OŠ „Ristan Pavlović“ Pljevlja, JU OŠ „Savo Pejanović“ Podgorica, JU OŠ „Štampar Makarije“ Podgorica, JU OŠ „Šukrija Međedović“ Godijevo, Bijelo Polje, JU OŠ „Trpezi“ Trpezi, Petnjica, JU OŠ „Vladislav Rajko Korać“ Štitari, JU OŠ „Vlado Milić“ Podgorica, JU OŠ „Vuk Karadžić“ Bistrica, Bijelo Polje, JU OŠ „Vukajlo Kukalj“ Šekular, JU OŠ „Vukašin Radulović“ Berane, JU OŠ „Vuko Jovović“ Danilovgrad, JU OŠ „Zarija Vujošević“ Mataguži, JU OŠ „Šćepan Đukić“ Lijeva Rijeka, JU OŠ „Branko 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 Nuculović„ Štoj, Ulcinj, JU OŠ „Mehmet Lekić“ Tuzi, JU OŠ „Mihailo Žugić“ Odžak, JU OŠ „Milorad Musa Burzan“ Podgorica, JU OŠ „Miroslav Đurović“ Bašča, Rožaje, JU OŠ „Petar Dedović“ Murina, JU OŠ „Rade Perović“ Velimlje, JU OŠ „Radomir Rakočević“ Prošćenje, JU OŠ „Braća Labudović“ Nikšić, JU OŠ „Ilija Kišić, Zelenika, JU OŠ „Milosav Koljenšić“ Slap, Danilovgrad, JU OŠ „21. maj“ Podgorica, JU OŠ „Bećko Jovović“ Stabna,a JU OŠ „Dašo Pavičić“ 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“ Tomaševo, JU OŠ „Kruševo“ Pljevlja, JU OŠ „Lubnice“ 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“ Biševo, Rožaje, JU OŠ „Narodni heroj Savo Ilić“ Kotor, JU OŠ „Oktoih“ Podgorica, JU OL „Pavle Rovinski“ Podgorica, JU OŠ „Savin bor“ Petnjica, JU OŠ Vladimir Rolović“ Šula, JU OŠ „Jovan Gnjatović“ Vraćenovići, Nikšić, JU OŠ „Marko Miljanov“ Bijelo Polje, JU OŠ „Sutjeska“ Podgorica, JU OŠ „Vladimir Nazor“ Podgorica, JU OŠ „Donja Ržanica“ Berane, JU OŠ „Donja Zeta“ Srpska, Golubovci, JU OŠ „Mahmut Adrović“, Petnjica, JU OŠ „Tucanje“ Petnjica, JU OŠ „Šunjo Pešikan“ Trešnjevo, JU OŠ „ Boško Buha“ Pljevlja, JU OŠ „Radoje Tosić“ Srdanov Grob, Pljevlja, JU OŠ „Hajro Šahmanović“ Plav, JU OŠ „Vuk Knežević“ Njegovuđa, JU OŠ „Vojin Čepić“ Dragovića Polje, JU OŠ „Radoslav Jagoš Vešović“ Bare Kranjske, Kolašin, JU OŠ „Vladislav Sl. Ribnikar“ Rasovo, Bijelo Polje, JU OŠ „Mustafa Pećanin“ Rožaje, JU OŠ „Živko Džuver“ Bobovo, Pljevlja, JU OŠ „Radoje Kontić“ Pljevlja, JU OŠ „Srbija“ Stari Bar, JU OŠ „Savo Kažić“ Barutana, JU Muzička škola Tivat, JU škola za osnovno i srednje muzičko obreazovanje „Dara Ćokorilo“ Nikšić, JU škola za osnovno muzičko obrazovanje Berane, JU škola za osnovno muzičko obrazovanje Bijelo Polje, JU škola za osnovno muzičko obrazovane 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 i JU OŠ „Drago Kovačević – Nudo“ Nikšić.

U **osnovnim školama** najmanji prosječni intenzitet rizika je u oblasti „Rukovođenje i upravljanje“ i iznosi 14,07 (na skali 1-100), a najveći prosječni intenzitet rizika je u oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“ i iznosi 15,99.

Najveći broj „srednjih rizika“ identifikovan je u oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“, ukupno 385, a najveći broj „niskih rizika“ identifikovano je u oblasti „Rukovođenje i upravljanje“, ukupno 537 niska rizika.

Osnovne i muzičke škole obradile su 7 posebnih oblasti rizika. Najviše rezidualnih rizika je identifikovano u oblastima „Slobodan pristup informacija“, ukupno 102 rizika, i „Odnosi sa javnošću“, ukupno 100 rizika. Ukupno 80 rizika se odnosi na „Vannastavne aktivnosti“, dok se 53 rizika odnosi na „Zakup školskih sala i poslovnih prostora“. U oblastima „Ocjenjivanje učenika“ i „Preporučivanje uzimanja dopunskih časova“ je prepoznato po 7 rizika. Većina rizika u posebnim oblastima planova integriteta je niskog intenziteta.

Grafikon 58: Struktura rezidualnih rizika po oblastima u planovima integriteta osnovnih i muzičkih škola

Osnovni rizik koji je najučestaliji u planovima integriteta u podsistemu osnovnih i muzičkih škola je Nedozvoljeno lobiranje, drugi nejavni uticaj ili drugi oblici kršenja principa transparentnosti, sa 542 rezidualna rizika (15,76%) koji se odnose na ovaj osnovni rizik. Slijede sukob interesa, sa 455 rezidualnih rizika (13,23%), nesavjesan i nestručan rad, sa 378 rezidualnih rizika (10,99%), narušavanje integriteta institucije i zaposlenih, sa 324 rezidualna rizika (9,42%), donošenje nezakonitih odluka, sa 289 rezidualnih rizika (8,41%), ugrožavanje bezbjednosti službenih podataka i dokumenata, sa 274 rezidualna rizika (7,97%), neadekvatno sprovođenje postupka

javnih nabavki, sa 245 rezidualnih rizika (7,13%), neadekvatno strateško planiranje, sa 207 rizika (6,02%), nezakonit uticaj/nedozvoljeni uticaj na rukovodioce ili zaposlene, sa 149 rizika (4,43%), zloupotreba službenog položaja, sa 128 rezidualnih rizika (3,72% svih rezidualnih rizika).

U planovima integriteta su zastupljeni i rizici koji se odnose na određene obaveze predviđene Zakonom o sprječavanju korupcije. Rizik od primanja nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi se odnosi na 128 rezidualnih rizika (3,72%), ugrožavanje službenog lica kod otkrivanja i prijavljivanja sumnje na korupciju i druge povrede integriteta na 75 rezidualnih rizika (2,18%), neprijavljivanje podataka o spozorstvima i donacijama na 9 rezidualnih rizika (0,26%).

Tabela najzastupljenijih osnovnih rizika u podsistemu osnovnih i muzičkih škola:

Osnovni rizici	Broj rezidualnih rizika koji pripadaju navednoj grupi osnovnih rizika	Procenat u odnosu na sve rezidualne rizike
1. Nedozvoljeno lobiranje, drugi nejavni uticaj ili drugi oblici kršenja principa transparentnosti	542	15.76%
2. Sukob interesa	455	13.23%
3. Nesavjestan i nestručan rad	378	10.99%
4. Narušavanje integriteta institucije i zaposlenih	324	9.42%
5. Donošenje nezakonitih odluka	289	8.41%
6. Ugrožavanje bezbjednosti službenih podataka i dokumentata	274	7.97%
7. Neadekvatno sprovođenje postupka javnih nabavki	245	7.13%
8. Neadekvatno strateško planiranje	207	6.02%
9. Nezakonit uticaj / Nedozvoljeni uticaj na rukovodioce ili zaposlene	149	4.33%
10. Zloupotreba službenog položaja	128	3.72%
11. Primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi	128	3.72%
12. Ugrožavanje zaštite podataka	124	3.61%
13. Gubitak povjerenja građana u rad službenika i institucije	119	3.46%
14. Neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji	116	3.37%
15. Nezakonit proces planiranja i sprovođenje procedure zapošljavanja	90	2.62%
16. Curenje informacija	76	2.21%
17. Neadekvatno strateško planiranje i izvršavanje budžeta	76	2.21%

18. Ugrožavanje službenog lica kod otkrivanja i prijavljivanja sumnje na korupciju i druge povrede integriteta	75	2.18%
19. Iskorišćavanje javne funkcije ili službenog položaja	75	2.18%
20. Prekoračenje i zloupotreba službenih nadležnosti	72	2.09%
21. Nepostojanje jasne strategije upravljanja, misije i vizije	71	2.07%
22. Povrede profesionalnih, etičkih pravila i pristrasno ponašanje	59	1.72%
23. Narušavanje integriteta u postupcima javnih nabavki	21	0.61%
24. Korupcija	17	0.49%
25. Zloupotreba finansijskih ovlašćenja	17	0.49%
26. Neefikasna i neracionalna kadrovska politika	14	0.41%
27. Nečuvanje podataka i dokumenata	11	0.32%
28. Sporadični slučajevi uslovljavanja učenika	10	0.29%
29. Odavanje tajnih podataka	9	0.26%
30. Neprijavljivanje podataka o sponzorstvima i donacija	9	0.26%
31. Zloupotreba povjerljivih službenih podataka i informacija	8	0.23%
32. Potencijalni nepotizam	8	0.23%
33. Nepoštovanje pravila i postupaka utvrđenih Zakonom o javnim nabavkama	8	0.23%
34. Neadekvatna zaštita podataka	5	0.15%
35. Različito tumačenje propisa,različit pristup upravljanja finansijama	3	0.09%
36. Nekvalitetno obrazovanje	3	0.09%
37. Korišćenje diskrecionih ovlašćenja	2	0.06%
38. Nepoštovanje pravila u postupku eksterne provjere znanja	1	0.03%
39. Nepostojanje istog kriterijuma za sve učenike	1	0.03%
40. Nedovoljna informisanost	1	0.03%
41. Neadekvatno ocjenjivanje	1	0.03%

Osnovne oblasti

U analiziranim planovima, oblast „Rukovođenje i upravljanje“ sadrži najveći broj rizika, dok je broj prepoznatih rizika najmanji u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka“.

U opadajućem nizu po zastupljenosti rizika iza „Rukovođenje i upravljanje“ slijedi oblast „Kadrovske politike, etičnog i profesionalnog ponašanja zaposlenih“, „Planiranje i upravljanje finansijama“ i na kraju „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“, kao oblast sa najmanje prepoznatih rizika.

U oblasti **„Rukovođenje i upravljanje“**, kao najzastupljenije, izdvojeno je nekoliko konkretnih mjera, i to: 1. Jačanje transparentnosti prilikom donošenja odluka, propisa i drugih opštih akata, kao i odluka školskog odbora, te učiniti 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 5. Promocija načela Etičkog kodeksa i poštovanje istog.

U oblasti **„Kadrovske politike, etičnog i profesionalnog ponašanja zaposlenih“**, kao najzastupljenije, izdvojeno je nekoliko konkretnih mjera, i to: 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 relevatnih dokumenata na web stranici škole i na oglasnoj 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.

U oblasti **„Planiranja i upravljanja finansijama“**, izdvojile su se četri konkretne mjere, 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 specifikacji koja ne smije sadržati diskriminatorske kriterijume; 3. Pohađati relevantne ubuke i seminare na temu planiranje budžeta i 4. Kontinuirano dostavljati kvartalni finansijski izvještaj o raspolaganju budžetskih sredstava.

U oblasti **„Čuvanje i bezbjednost podataka“**, kao oblast sa najmanje prepoznatih rizika, kao najzastupljenije, izdvojile su se tri konkretne mjere, i to: 1. Obučiti zaposlene o bezbjednom rukovanju podacima u elektronskoj formi i pružanje stručne pomoći i edukacija zaposlenih o MEIS aplikaciji (elektronski dnevnici); 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.

Posebne oblasti

Veoma mali broj organa vlasti ovog podsistema je obradio posebne oblasti i prepoznao odgovarajuće rizike. U oblasti **„Odnosi sa javnošću“** su date mjere da se u instituciji odredi službenik zadužen za odnose sa javnošću, poveća broj informacija o radu institucije po sopstvenoj inicijativi i redovno ažurira internet stranica škole. Slijedi **„Slobodan pristup informacijama“**, gdje je predložena mjera u vidu redovnog objavljivanja i ažuriranja propisa koji regulišu rad ustanove na internet stranici i objavljivanja vodiča za slobodan pristup informacija.

Od ukupno 174 škole, koliko obuhvata ovaj podsistem, 75 škola je obradilo oblast **„Vannastavne aktivnosti“** i predložilo 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 definisani rizik „Neadekvatna cijena za pružanje usluga“.

Mali dio osnovnih i muzičkih škola, njih 52, obuhvatio je posebne oblasti i prepoznao odgovarajuće rizike u oblasti **„Davanja u zakup školskih prostora“**, gdje su planirane mjere u cilju jačanja transparentnosti rada, što podrazumijeva samu proceduru postupka, putem javnog poziva i prikupljanja ponuda i zaključivanja ugovora sa ponuđačem čija ponuda bude izabrana kao najpovoljnija. Takođe, date su mjere za redovno podnošenje izvještaja o raspodjeli sredstava stečenim zakupom imovine prema Ministarstvu prosvjete kome prethodi traženje saglasnosti, zbog sprječavanja moguće zloupotrebe trošenja ostvarenih sredstava.

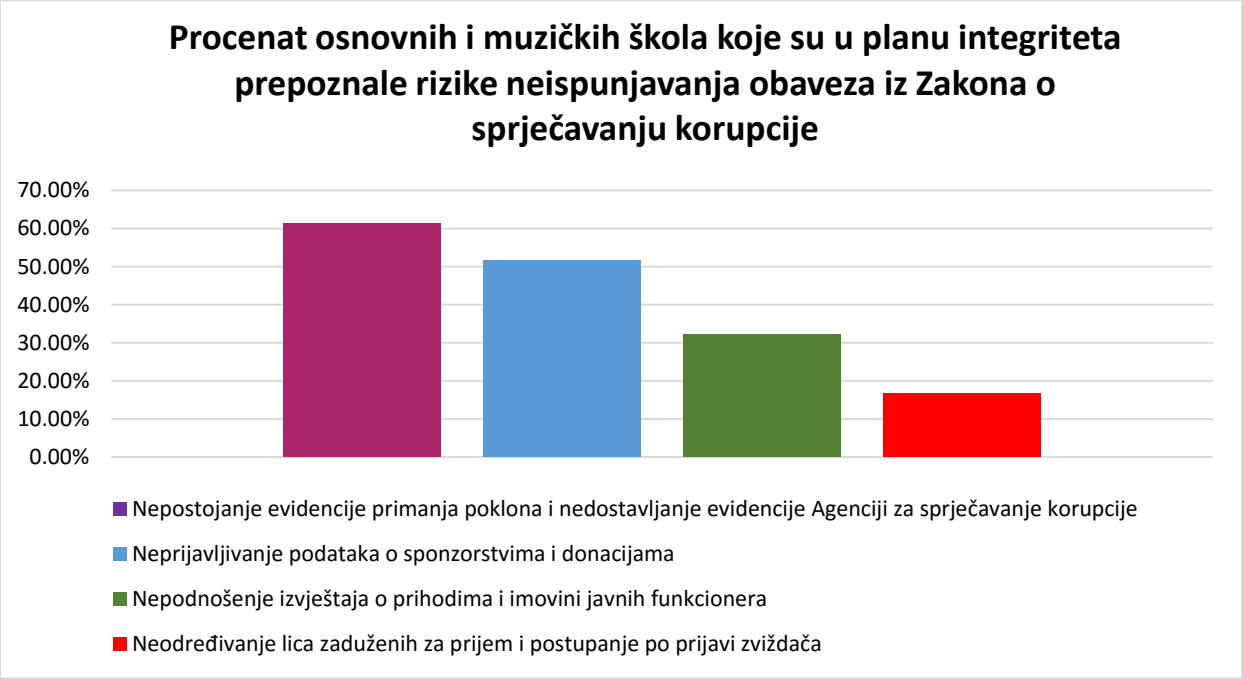
Uzimajući u obzir da da je ovu oblast rizika obradio mali broj srednjih škola, potrebno je da ostale škole razmotre dodavanje iste u plan integriteta, radi unapređenja kontrole postupka izdavanja prostorija škole i smanjenja prostora za mogućnost nastanka korupcije.

Sljedeća oblast koja je obahvaćena kroz mali broj planova integriteta ove podgrupe je „**Nastava“**, gdje je kao rezidualni rizik definisana moguća zloupotreba pri ocjenjivanju i ispitivanju učenika, a kao mjera suzbijanja tog rizika planirana je objektivna evaluacije znanja kroz redovno, javno i obrazloženo ocjenjivanje, periodičan nadzor rada zaposlenih i pregled pedagoške dokumentacije. Takođe, u ovoj oblasti je kao mogući rizik navedeno da kriterijumi za raspodjelu fonda časova nastavnicima nijesu jasno i precizno definisani, pa je predložena mjera donošenja internog akta za odobrenje i sprovođenje izborne nastave, što znači da ovaj rizik ukazuje na mogućnost diskrecionog odlučivanja o fondu časova nastavnika.

Ostali nalazi i preporuke

Prema Pravilima za izradu i sprovođenje plana integriteta menadžer integriteta je odgovorno lice za izradu i sprovođenje plana integriteta i istovremeno obavlja poslove koji se odnose na rukovođenje radnom grupom za izradu plana integriteta. U 25 organa vlasti u ovoj podgrupi, menadžer integriteta nije imenovan istovremeno i za rukovodioca radne grupe, što je bilo predviđeno Pravilima za izradu i sprovođenje planova integriteta u tom pogledu.

Kao najzastupljeniji rizici koji su prepoznati u dostavljenim planovima integriteta podsistema osnovnih i muzičkih škola, a koji se tiču obavezama koje predviđa Zakon o sprječavanju korupcije su rizici koji se odnose na obavezu evidencije primanja poklona, prijavljivanje podataka o spozorstvima i donacijama, podnošenja izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera, dok pojedini planovi integriteta ne sadrže mjere koje se tiču određivanja lica zaduženih za prijem i postrupanje po prijavi zviždača, pa se preporučuje da se u narednom periodu unaprijede planovi integriteta na način da obuhvate pomenute rizike.



Grafikon 59: Procenat osnovnih i muzičkih škola koje su u planu integriteta prepoznale rizike neispunjavanja obaveza iz Zakona o sprječavanju korupcije

Veliki broj planova integriteta u ovoj podgrupi ima određene nedostatke, a manji broj škola je donio kvalitetne i detaljno razrađene planove integriteta, kao i adekvatno planirane mjere za savladavanje rizika. Kod određenog broja planova integriteta osnovnih i muzičkih škola je primijećeno da izradi plana nije prethodila temeljna analiza rizika u instituciji, veću su prilikom izrade ovog dokumenta uglavnom korišćeni primjeri i modeli planova integriteta, kao i planovi integriteta drugih institucija, a neki planovi integriteta u ovoj podgrupi su skoro identični, pa je preporuka ovom dijelu organa da se prilikom revizije plana integriteta izvrši analiza rizika na osnovu stvarne procjene stanja u instituciji i uočenih nepravilnosti iz prethodne godine.

PROSVJETA – ZAKLJUČAK

– Opšte oblasti rizika u sistemu prosvjete –

Organi kompletnog sistema prosvjete su u izradi planova integriteta primjenjivali postupak preciziran kroz Pravila za izradu i sprovođenje plana integriteta, vršili su inicijalnu procjenu rizika u odnosu na to koji su najzastupljeniji i time dokumentovanjem podataka i identifikacijom, procjenom i rangiranjem rizika dali predviđene mjere. Takođe sve škole su obuhvatile opšte oblasti rizika i na osnovu identifikovanih rizika predložile sljedeće mjere, i to:

1. ***Rukovođenje i upravljanje***: Puna transparentnost u procedurama odlučivanja u oblastima iz nadležnosti institucije; Osigurati učešće svih relevatnih subjekata prilikom kreiranja politike razvoja i upravljanja i redovno u toku godine izvještavati o sprovođenju strateških dokumenata, planova i programa; Redovno održavanje radnih sastanaka sa Školskim odborom i Savjetom roditelja i izvještavati o sprovođenju Razvojnog plana, realizaciji nastavnih i nenastavnih planova i programa; Poštovati Zakon o opštem obrazovanju i vaspitanju i vršiti promociju načela Etičkog kodeksa i poštovanja istog.

2. ***Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih***: Adekvatno popunjavanje radnih mjesta i kontrola procesa zapošljavanja; Vršiti provjeru stečenog znanja na kraju obrazovnog ciklusa i obezbijediti redovno sprovođenje plana i programa stručnog usavršavanja i nakon toga dostavljati izvještaje o sprovedenom stručnom usavršavanju i kontinuiranim edukacijama prosvjetnih radnika; Povećati transparentnost prilikom ocjenjivanja i nagrađivanja nastavnika, na način da se rezultati i spisak nagrađenih nastavnika javno objavljuje na oglasnoj tabli; Zbog mogućeg gubitka i smanjenja povjerenja javnosti u rad ustanove i nedovoljne transparentnosti i informisanosti javnosti o radu, omogućiti dostupnost relevatnih dokumenata na web stranici škole i oglasnoj tabli; Izrada sistematizacije po odsjecima na osnovu broja upisanih đaka, analiza ugovora o dopunskom radu, usaglašavanje sa realnim potrebama i sprovoditi edukaciju i uvesti obavezu da se na svim kolegijumima raspravlja o temi integriteta i prevenciji korupcije, kao jednoj od obaveznih tačaka dnevnog reda.

3. ***Planiranje i upravljanje finansijama*:** Redovno sprovođenje unutrašnjih finansijskih kontrola i postupati po preporukama eksternih revizora i inspekcija; Pohađati obuke i seminare iz oblasti finansija i javnih nabavki; Usvajanje novih znanja iz oblasti javnih nabavki; Donijeti interno uputstvo za praćenje sprovođenja ugovora o javnoj nabavci i obavezno uključivanje po jednog eksperta iz oblasti na koju se odnosi konkretna javna nabavka u sastavu Komisije; i Usvajanje kvartalnih izvještaja na Školskom odboru o realizaciji finansijskog plana i podnošenja izvještaja Ministarstvu prosvjete.

4. ***Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata***: Obučiti zaposlene o bezbjednom rukovanju podacima u elektronskoj formi i pružanje stručne pomoći i edukacija zaposlenih o MEIS aplikaciji (elektronski dnevnici); 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; Redovna kontrola podataka u MEIS aplikaciji i obezbijediti uslove za fizičko obezbjeđenje imovine i time obezbijediti kontinuirani nadzor nad podacima.

Preporuke za opšte oblasti

Razmotriti potrebu za definisanje sljedećih mjera u planovim integriteta:

- voditi evidencije poklona i obavezu za njihovo prijavljivanje;
- donijeti uputstvo neophodan za zaštitu lica koja prijavljuju korupciju;
- voditi evidencije o primljenim spozorstvima i donacijama i obavezu za njihovo prijavljivanje;
- redovno dostavljati izvještaje o imovini i prihodima javnih funkcionera;
- jasno definisati procesure i utvrditi kriterijume za ocjenjivanje i napredovanje zaposlenih;
- sprovoditi obuke zaposlenih o etici i integritetu;
- 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;
- objavljivati na web stranici propise koji regulišu rad institucije;
- 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 upustvo za praćenje sprovođenja ugovora o javnoj nabavci;
- regulisati informatičku bezbjednost;
- redovno vršiti obuku zaposlenih o bezbjednom rukovanju podacima u elektronskoj formi;
- uspostaviti adekvatnu zaštitu informacionog sistema;

– Posebne oblasti rizika u sistemu prosvjete –

Posebne oblasti rizika obradio je veći broj institucija u sistemu prosvjete, koje se odnose na najznačajnije nadležnosti organa vlasti, i to:

U podsistemu predškolske ustanove, kao mjera za suzbijanje rizika predloženo je usavršavanje internih procedura koje se tiču bezbjednosti u procesu pripreme i realizacije upisa djece. Takođe, identifikovan je rizik od nedovoljnog broja zaposlenih koji će obavljati proceduru upisa djece i preopterećenosti zaposlenih koji su odgovorni za ovaj proces.

U podsistemu obrazovni i resursni centri i Ispitni centar, kao mjera za suzbijanje rizika predloženo je omogućivanje roditeljima učenika uvida u način organizacije vannastavnih aktivnosti. Takođe su predložene i mjere za usavršavanje internih procedura koje se tiču bezbjednosti u procesu pripreme eksternih ispita i poštovanje Pravilnika o poslovnoj tajni za određena radna i odgovorna mjesta.

U podsistemu više škole, fakulteti i domovi učenika i studenata, kao mjere za suzbijanje rizika u oblasti „Raspodjela mjesta u studenskom i učenikom domu“ planirano je objavljivanje rang liste na web sajtu Ministarstva prosvjete i web sajtu ustanove, i edukacija o načinu bodovanja od strane Komisije za raspodjelu mjesta.

Što se tiče posebnih oblasti kada je u pitanju sistem visokoškostva, analizirana je oblast “Plagiranje seminarskih, diplomskih, magistarskih i doktorskih radova“, gdje su kao mjere za smanjenje, odnosno otklanjanje rizika predložene nabavka softvera za provjeru plagijarizma i izrada priručnika za pravilno citiranje i navođenje izvora. Druga oblast je „Polaganje ispita na prevaran način“, gdje je identifikovan rizik da mogu postojati tehnički i organizacioni nedostaci u izvođenju ispita na fakultetima sa velikim brojem studenata, a kao predložena mjera za otklanjanje tog rizika je promocija načela etičnog ponašanja studenata i nabavka opreme.

U podsistemu srednje škole, prepoznati su odgovarajući rizici u oblasti „Davanja u zakup školskih prostora“ i planirane 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, planirane su mjere za redovno podnošenje izvještaja o raspodjeli sredstava stečenim zakupom imovine i upoznavanje zaposlenih sa postupkom i procedurama zaključivanja ugovora o zakupu na sjednicama stručnih organa, nastavničkog vijeća i na oglasnoj tabli škole.

Dvije sljedeće oblasti koje su obuhvaćene kroz manji broj planova integriteta ovog podsistema su: „Vanredna polaganja“, gdje je kao mjera predloženo usavršavanje internih procedura koje se tiču bezbjednosti u procesu pripreme vanrednih polaganja, i „Kupovina ocjena“, gdje je kao rezidualni rizik identifikovano moguće podmićivanje nastavnog osoblja ili korišćenja uticaja, poslovnog, rođačkog ili političkog, a kao jedna od mjera za suzbijanje tog rizika planirana je promocija načela Etičkog kodeksa.

U podsistemu osnovne i muzičke škole, trećina škola je obuhvatila posebne oblasti rizika i prepoznala odgovarajuće rizike u oblasti „Davanja u zakup školskih prostora“, koje su prepoznate i kroz planove integriteta srednjih škola. Takođe, planirane su mjere za redovno podnošenje izvještaja o raspodjeli sredstava stečenih zakupom imovine prema Ministarstvu prosvjete kome prethodi traženje saglasnosti, zbog sprječavanje zloupotrebe trošenja ostvarenih sredstava.

Sljedeća oblast koja je takođe obuhvaćena kroz manji broj planova integriteta ovog podsistema je „Nastava“, gdje je rezidualni rizik definisan kao moguća zloupotreba pri ocjenjivanju i

ispitivanju učenika, a kao mjera 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 je kao mogući rizik navedeno da kriterijumi za raspodjelu fonda časova nastavnicima nijesu jasno i precizno definisani, pa je predložena mjera donošenja internog akta za odobrenje i sprovođenje izborne nastave, a sve u cilju sprječavanja mogućeg postojanja preširokog diskrecionog prava i subjektivne ocjene direktora škole da odlučuje o fondu časova nastavnika.

Preporuke za posebne oblasti

Razmotriti potrebu za definisanje sljedećih mjera u planovim integriteta:

- 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;
- 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;
- uspostaviti efikasan sistem kontrole postupka izdavanja prostorija škole (osnovne i srednje škole);
- obezbijediti transparentnost prilikom trošenja prihoda stečenih na osnovu izdavanja prostorija škole;
- utvrditi kriterijume i jasno definisati proceduru prilikom polaganja ispita na fakultetima i vanrednih polaganja u srednjim školama;
- donošenje internog akta za odobrenje i sprovođenje izborne nastave;
- utvrditi jasne kriterijume za raspodjelu fonda časova nastavnicima;

Nalazi iz izvještaja Prosvjetne inspekcije[47]

U okviru svojih nadležnosti Uprava za inspekcijske poslove – Prosvjetna inspekcija u 2015. godini je izvršila inspekcijski nadzor u ustanovama iz oblasti predloškolskog obrazovanja i vaspitanja, osnovnog obrazovanja i vaspitanja, srednjeg opšteg obrazovanja i stručnog obrazovanja. Nadzor je vršen posebno u odnosu na profil – stručnu spremu nastavnika, uvjerenje o položenom stručnom ispitu, odnosno licence za rad, tekuće stručno osposobljavanje lica sa visokim obrazovanjem i obavljanjem pripravničkog staža i na rad neregistrovanih pravnih i fizičkih lica

[47] Izvještaj o radu Uprave za inspekcijske poslove za 2015. godinu, Podgorica, mart 2016. godine

koja se bave radom sa djecom, učenicima i studentima. Takođe, izvršen je inspekcijski nadzor u pogledu pridržavanja zakona, drugih propisa i opštih akata.

Prosvjetna inspekcija je izvršila ukupno 451 inspekcijski nadzor i utvrdila 184 nepravilnosti[48], dok u 267 slučajeva nijesu evidentirane nepravilnosti.

Na osnovu analize planova integriteta svih institucija sistema prosvjete date su preporuke u opštim i posebnim oblastima za unapređenje planova integriteta, a neke od tih preporuka su date i kroz gore pomenuti izvještaj. Takođe, te utvrđene nepravilnosti Prosvjetne inspekcije su prepoznate kroz rizike u usvojenim planovima integriteta sistema prosvjete, i planirane su određene mjere za suzbijanje tih rizika, a to su:

- Adekvatno popunjavanje radnih mjesta i kontrola procesa zapošljavanja;
- Vršiti provjeru stepenog znanja na kraju obrazovnog ciklusa i obezbijediti redovno sprovođenje plana i programa stručnog usavršavanja i time dostavljati Izvještaje o sprovedenom stručnom usavršavanju i kontinuiranim edukacijama prosvjetnih radnika;
- Analiza ugovora o dopunskom radu, usaglašavanje sa realnim potrebama;
- Kontrola davanja privatnih časova protivno zakonu;
- Redovno godišnje praćenje rada zaposlenih;
- Voditi redovne kontrole nad prijemom i razvrstavanje dokumentacije u cilju sprječavanja, od gubljenja, oštećenja i neevidentiranja dokumentacije;
- Vođenje jedinstvene baze podataka u pisanoj formi (izdavanje svjedočanstava, uvjerenja, diploma i potvrda);
- Sprovoditi objektivnu evaluacije znanja kroz redovno, javno i obrazloženo ocjenjivanje učenika i studenata;

Date preporuke kroz analizu usvojenih planova integriteta su upoređene sa nalazima koje je dala Prosvjetna inspekcija, sa ciljem da se što preciznije prikaže stepen izloženosti sistema prosvjete rizicima od korupcije i drugih nepravilnosti u radu i time ukaže koji su to konkretno rizici koji mogu

[48] Najčešće nepravilnosti utvrđene u oblasti predškolskog obrazovanja i vaspitanja, osnovnog obrazovanja i vaspitanja, srednjeg opšteg obrazovanja, stručnog obrazovanja, visokog obrazovanja, vaspitanja i obrazovanja lica sa posebnim potrebama, obrazovanja odraslih i učeničkog i studentskog standarda odnosile su se na: nestručnu zastupljenost nastave; zapošljavanje nastavnika (do 30 dana, bez raspisivanja konkursa, bez položenog stručnog ispita i licence za rad, sporazumom o dopuni norme časova i sporazumom o preuzimanju nastavnika, na Univerzitetu Crne Gore raspisivanjem internih i eksternih oglasa), zapošljavanje nastavnika i izbor pomoćnika direktora na radna mjesta koja nijesu sistematizovana, neposjedovanje valjanog dokaza o stručnoj spremi nastavnika u personalnom dosijeu, podjelu predmeta na nastavnike i razredna starješinstva, upis, prepis i ispis studenata, ocjenjivanje učenika i studenata i izdavanje javnih isprava, prava djece, učenika i studenata, prava nastavnog i drugog osoblja u ustanovama obrazovanja i vaspitanja, ne ispunjavanje osnovnoškolske obaveze, postupak polaganja popravnog ispita po prigovoru, naplatu školarine i drugih naknada studentima, pripremanje učenika uz novčanu nadoknadu, vjerodostojnost javnih isprava koje izdaju ustanove obrazovanja i vaspitanja, obavljanje pripravničkog staža i stručnog osposobljavanja nastavnika, polaganje stručnog ispita nastavnika, rad organa upravljanja i rukovođenja u ustanovama obrazovanja i vaspitanja, rad neregistrovanih pravnih i fizičkih lica koja se bave radom sa djecom, učenicima i studentima i vođenje propisane evidencije i dokumenatacije u ustanovama.

nastati u ovoj oblasti. Na osnovu toga, Agencija pored već datih preporuka i utvrđenih nepravilnosti Prosvjetne inspekcije, preporučuje razmatranje sljedećih mjera:

- redovno ažurirati personalne dosijee zaposlenih i time spriječiti neposjedovanje valjanog dokaza o stručnoj spremi nastavnika u personalnom dosijeu;
- donošenje jasnih i preciznih upustava i kontrole u procesu upisa, prepisa i ispisa studenata;
- uspostaviti efikasan postupak kontrole izdavanja javnih isprava koje izdaju ustanove obrazovanje i vaspitanja;
- utvrditi jasne kriterijume za naplatu školarine i drugih naknada studentima;
- utvrditi kriterijume i jasno definisati proceduru prilikom polaganja popravnog ispita po prigovoru;
- donijeti precizne procedure za obavljanje pripravničkog staža i stručnog osposobljavanja nastavnika;
- utvrditi jasne kriterijume i postupak prilikom polaganja stručnog ispita nastavnika.